

The emerging design of local labour market integration - elements and performance indicators: final report EMDELA

Evers, Adalbert; Forreiter, Niklas; Kotlenga, Sandra; Schulz, Andreas D.; Pättiniemi, Pekka; Loss, Monica; Aiken, Mike

Erstveröffentlichung / Primary Publication

Abschlussbericht / final report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Evers, A., Forreiter, N., Kotlenga, S., Schulz, A. D., Pättiniemi, P., Loss, M., Aiken, M. (2007). *The emerging design of local labour market integration - elements and performance indicators: final report EMDELA*. Göttingen: Zoom - Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V.; Universität Gießen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-452577>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Aktionsprogramm der
Gemeinschaft
zur Bekämpfung von sozialer
Ausgrenzung 2002-2006



JUSTUS-LIEBIG-
UNIVERSITÄT GIESSEN



Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e.V.

Adalbert Evers / Niklas Forreiter / Sandra Kotlenga / Andreas D. Schulz

Final report

Zum Projekt EMDELA (VP 2005 009)

The emerging design of local labour market integration – elements and performance indicators

Gießen/Göttingen, Juni 2007

Inhaltsüberblick

1	Initial considerations for the project EMDELA.....	3
2	Ausgangsüberlegungen für das Projekt EMDELA (deutsche Version der Initial Considerations).....	9
3	Country Report: Finnland.....	16
4	Country Report: Germany.....	56
5	Country Report: Italy	103
6	Country Report: United Kingdom	136
7	Vergleich der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Hinblick auf soziale Inklusion in Großbritannien, Deutschland, Finnland und Italien.....	194
8	Indicators for the evaluation of local labour market policies with a view to social inclusion. Introduction to the Indicators – the ratio and process of their development (short version)	211
9	Indikatoren zur Abbildung und Bewertung lokaler Arbeitsmarktpolitik in Hinblick auf soziale Inklusion (deutsche Version der Einleitung)	214
10	The list of indicators	221
11	Indikatorenliste mit Kommentierung (Version in deutscher Sprache)	242
12	Erhebungsergebnisse der Länderstudien zu den Indikatoren	272
13	Policy recommendations.....	290
14	Recommendations for the implementation of the proposed indicators	296

1 Initial considerations for the project EMDELA

In most European countries in the 1990s, labour market policy underwent a fundamental shift. Employability, “support and challenge” (*“Fördern und Fordern”*), workfare and empowerment, profiling and case management – these are the central terms used today when discussing state support for the unemployed. These tendencies can be described as constituting a paradigm change from active to activating policies, from institutional to individual policies, and from distributive to regulative policies. The paradigm of activating labour market policy fundamentally alters the relationship between the welfare state and corporate actors in employment policy and between the welfare state and citizens, as well as the internal structures and processes of the state and its administration.

Against this background, the project EMDELA (“Emerging Designs of Active Labour Market Policies in Europe”) has as its aim the development of indicators for measuring the performance and successes of activating labour market policies and social integration. We faced the fundamental problem of examining a very large area (the EU) for similarities and differences. This was only possible because of the common elements discernible across the European member states in their changing employment policies, despite their differing welfare state traditions. These common elements then became the reference points upon which we developed our system of indicators. Before describing the six common over-arching reference points below, we shall first briefly indicate how we defined the terms social inclusion / exclusion, under which labour market policies are to be evaluated. We would further like to make it clear that the over-arching trends we present can be treated and taken up by public policies in quite different ways; decentralisation and measures for supporting it, for example, can have very different meanings. Depending on the direction taken by each labour market policy, the degree and type of social inclusion aims and services will be different. Altogether, this exposition should provide a picture of the basic understanding and concept of labour market policy and social inclusion that guided the development of the indicators.

1.1 Inclusion and exclusion

The European Commission's Joint Report on Social Inclusion, 2004, defines social exclusion as a “process in which people are forced to the edge of society and prevented from full participation by their poverty, their lack of personal resources, or lack of opportunities for life-long learning.” (Europäische Kommission 2004: 12). The Report continues to say that social exclusion creates a distance between those affected and “possibilities for employment, income and education, and also to social and communal networks and measures. They have almost no access to power structures or decision-making bodies, and thus often feel powerless and incapable of influencing the decisions which affect their daily lives.” (ebd.) There is little to add to this. It should merely be emphasised that the issue here is far more than lack of income, and that the lack of resources is not only concerning external commodities but also to be found within the capacities of the affected persons themselves.

The Commission's Joint Report thus defines social inclusion as “a process in which people who are threatened with poverty and social exclusion receive the chances and resources required for them to fully participate in economic, social and civil life, and to enjoy a standard of living and quality of life that is regarded as acceptable by the society in which they live. It ensures that these people increasingly participate in the political decision-making processes which affect their lives, and enjoy increasing access to their fundamental rights.” (ebd.) Thus social inclusion also is not concerned with financial or economic aspects alone. Social and cultural participation is equally important, and beyond this participation in political decision-making processes and access to fundamental rights. We would however like to note that these different dimensions of a socially integrative labour market policy are connected. However important advice and other social services may be in this area, they will achieve

little if elementary questions of material security and income levels remain unsolved. This becomes clear, at the latest, when issues of affordability arise e. g. with entrance fees for cultural or free-time activities, or costs of legal advice.

1.2 Components of activating labour market policy

As noted above, the indicators for evaluating services in the area of labour market integration and social support which we have developed are grouped along common transnational tendencies of active employment policy. What do we consider to be part of these trans-European tendencies, and in which ways are these tendencies ambivalent, because each one can be politically expressed in different ways?

- **Decentralisation:** Subsidiarity, inclusion of affected and relevant actors, leeway for action and setting priorities at a local level are all aims and motives for the decentralisation of national labour market policies. The regionalisation of decision-making is part and parcel with the creation of decentralised administrative units, relocation of budget responsibilities, support of local definition of targets, and independent control over delivery. Decentralisation can however also lead to supra-regional political actors withdrawing themselves from their obligations, by referring to local responsibility.
- **Cooperation and networks:** Cooperation is very important for the development of common capabilities, aims and approaches. Synergies are created, but also opportunities for a democratic culture, and the involvement of relevant actors in the planning and execution of labour market policies (cf. Evers/Schulz 2005; Evers/Wiesner/Schulz 2006). For this to occur, relationships of trust and possibilities for discussions on an equal footing between all sides concerned must be developed. It is however no longer possible to work together on strategic and operative targets when relevant actors are not included; when a managerial style of tendering and use of service providers is in place rather than a network based upon trust; when working relationships are merely functional; or when one actor in the network, e.g. the local labour policy instance, attempts to occupy a special position as the maker of decisions and contracting party (cf. Kotlenga 2005 a und b).
- **Case management:** In recent years, the collecting together and treating of individual problems and requirements by one person with all encompassing tasks (case manager, personal adviser) has been an important step in the professionalisation of employment and social policy activities (cf. Kolbe/Reis 2005; Evers/Schulz 2002, 2006). Organising and networking support for the long-term unemployed guarantees, ideally, a reasonable time-frame and quick movement between measures and requirements. The intensity of support should also be increased by providing a personal contact person for the unemployed person, who is available for the complete range of support. Profiling and case management can, however, also lead to problems: profiling may differentiate too much or too little (e.g. relevant target groups may not be defined, or too much information may be collected), or an over-emphasis on quantitative statistical measures may displace qualitative discourses and concerns. Case management may degenerate to a mere controlling function in situations where there are too few personnel with insufficient qualifications, little access to timely measures and few resources available for support. Finally, a difficult task is avoiding the delivery of social services being made simply subordinate to labour market politics that are oriented to short term employment successes only.
- **Empowerment and emphasis on responsibilities:** The success of an activating labour market policy is highly dependent on the willingness of those individuals affected, to participate. Besides giving immediately employment-relevant skills, help in overcoming social handicaps and in building up social competence and willingness to take action on one's own problems are very important in this matter. This is what empowerment means. These dimensions do, however, today usually appear together with the formulation of

responsibilities. There are many reasons why the principle “helping people to help themselves” is fundamental in the context of contracts for integration, and the duty to prove that one has made an effort has become more binding and formalised, to the extent of sanctioning non-compliance. This practise becomes unfair, however, under conditions where there are simultaneously many possibilities for sanction and few for support, where basic freedoms of long-term unemployed people are restricted, and their right to co-determination in contractually finalised concepts for integration is denied. The enormous pressure for short-term success which is often encountered increases the tendency for the two aspects of “develop and challenge” to be out of balance.

- **Links between labour market integration and social inclusion:** Social inclusion targets are first to be taken into account in labour market policy itself. They translate, for example, into questions of free access and equality of access to measures, or questions about the extent of support for groups for which any immediate chance for (re)employment is weak and where investments may have a high risk and only a long-term return. Hence measures which promise the best short-term labour market successes may be the worst from the point of view of social inclusion. Effects on social inclusion are also highly dependent on the ability of labour market administrations and services to integrate offers from the social services departments. Here too the question arises as to whether labour market policy is also prepared to address those, who initially require social support, before they are suited to participate in labour market measures aimed at employment.
- **Monitoring and evaluation:** These are important elements in the inspection and correction of targets and measures, also in labour market policies. For this reason, such elements have become increasingly professionalised in the labour market administration, and legally regulated. There are here, too, different variants, positive and negative – the latter, for example, show, when relevant qualitative aspects are sacrificed for the sake of quantitative measurability.

1.3 Different goals and horizons in labour market policy

In the above it has been demonstrated that, while cross national tendencies can be discerned across Europe which form something like a shared agenda, policies implementing them may differ widely.

1.3.1 Aims of labour market policy

The central feature which allows to differentiate policies is the timeframe of a labour market policy which invests in and activates affected groups. Real policies can be placed along a line between the following poles.

- One extreme is formed by labour market policies which are concentrated on short-term employment successes in existing labour markets. While this strategy increases success in providing employment, it may result in serious problems in connection with the integration of the long-term unemployed – low investment in human capital and in groups of people with low employability, simultaneously with an attempt to increase short-term employment successes for other groups lead to “creaming” effects. Such a strategy is thus not sustainable, and hardly socially integrating for the long-term unemployed.
- The other extreme is formed by labour market policies which aim for the long-term securing and development of skills – something which is particularly important for the inclusion and employability of the long-term unemployed under conditions of a stagnating labour market. The challenge of this strategy lies in creating a willingness to undertake long-term, and also risky, investments in groups of people who are not immediately employable (cf. Grazier 1998). Furthermore the question remains, what support can be given here and now, beyond preparing people for a more distant future.

This leads to tasks such as creating possibilities for participation in value-creating activities for those that can find any employment in mid term. Because without any possibility to participate in some form in working life, social inclusion and other supportive measures will mostly remain incomplete.

1.3.2 Elements of labour market policy

Real labour market policies will usually have to be placed somewhere between the two extremes of only short or long-term orientation. Their positioning in this field affects, however, the alignment of measures in all the following areas, such as:

- Customer orientation and the relative weight of training and educational measures;
- Application and function of the “second labour market”;
- Ideas of bridges to existing labour markets;
- The extend to which the requirements for activity of non-employable people are taken into consideration
- The position and tailoring of offers for social stabilisation
- Character, extent and target group orientation of employment measures
- The value given to the connection between policies and structural economic policies (e.g. social infrastructure improvement), and
- The importance given to sanctions as a means for forcing the acceptance of any available job.

The project builds on the conviction that activating labour market policies which satisfy both demands – integration in the labour market and social inclusion – should make use of all these target dimensions and ranges of measures. For this reason, the indicators top be presented also treat all these aspects. Labour market policies and their structural elements thus do not have a homogeneous group of unemployed people as their client group, but instead different groups with individual requirements and profiles of abilities. This diversity must, in our opinion, not only be reflected in the manner in which practices such as profiling and case management are designed. The type of instruments used, which actors are involved, leeway for action enjoyed by local actors, the importance of rights as well as responsibilities and which measures are used for evaluating performance are all fields in which the diversity of unemployed groups must be taken into account.

1.4 *Labour market policy and social inclusion - a difficult and multi-faceted relationship*

Labour market policy today can no longer mean only to assist in employment in a job in the first labour market (work first), but also not reduce it offers towards offers for employment and qualification in a so-called second labour market. In the EU member states, tendencies to social exclusion exist, that can not be reduced to issues of employment or the level of transfer incomes available to the unemployed. They are concerning the whole design of labour market policies and their selectivity as well as the degree and way links are established with social services from other policy fields. For activating labour market policies the challenge of social inclusion shows in three ways:

Firstly it shows within labour market services and their policies itself, in particular with respect to

- the distribution of offers amongst different groups
- the types of jobs which are found (wages and job quality)
- the availability of work offers for to maintain chances for inclusion, especially for groups which are not employable in the medium term.

Secondly, the challenge of social inclusion translates into the call for networking with social services, especially those that help with social problems met among the long term unemployed more often (e.g. addiction or debt).

Thirdly, the challenge of social inclusion calls for appropriate connections with transfers - measures for basic financial assistance and/or income support and social assistance. There is not only the question whether and on what level such rights for transfers and financial support is existing in a given country. Another important question is concerning the boundaries between those deemed to be suited for employment "in principal" and those deemed as being not able to take part in paid work - by what criteria the boundaries are drawn between both groups?

Finally, two problematic points have to be mentioned. One is the fact that assistance from labour market policies is today not a clear cut right but mostly conditional – dependent on the addressees own preparation and performance, employability etc. Against this background, the basically positive idea to offer within the framework of labour market policy as well various social services can as well get dangerous threads. Offers of social service support which used to be available to all who needed them, such as debt advice, may now be allocated according to criteria of employability and willingness to co-operate (cf. Kotlenga 2007). The second point is concerning the ugly side of the tendency to make the personal efforts of the people affected the central point, while offering relatively little with respect to the circumstances that prevent them from participating fully in working and social life. One should remember what Richard Sennett comprehensively analysed in "The corrosion of the character" (1998): Nowadays, anyone may become affected by sudden unemployment and exclusion, regardless of position and biography. In this connection, it is vital to point out that basic income support and social service support are important human rights, and should not figure as mere instruments of labour market policy.

Bibliography

AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2006): Beschluss Nr. 1672/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 über ein Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität — Progress, Amtsblatt Nr. L 315 vom 15/11/2006 S. 0001 – 0008

AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2002): Beschluss Nr. 50/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Dezember 2001 zur Einführung eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, L10/1-L10/7, Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, Referat E.2 (2004): Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung, Soziale Sicherheit und soziale Integration, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

EUROPEAN COMMISSION, EMPLOYMENT AND SOCIAL AFFAIRS DG (2006): Doc. SEP 11/05 rev., Community Action Programme to combat Social Exclusion (2002-2006), draft annual work plan 2006, Brüssel.

EUROPEAN COMMISSION, EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND EQUAL OPPORTUNITIES DG (2006): Final Synthesis Main Report of the Evaluation of the EU Programme to promote Member State co-operation to combat social exclusion and poverty, December 2006

EVERS, ADALBERT / SCHULZ, ANDREAS (2002): Fallmanagement im Rahmen der gegenwärtigen Hilfen zur Arbeit und sozialen Integration, hrsg. als: Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung, KGSt (Hrsg.), Netzwerk Kommunen der Zukunft. Produkte der Netzwerkarbeit, Bd. 14. Kommunen und lokale Beschäftigungsförderung. Bausteine guter Praxis, Bd. 14-2 – Fallmanagement, Offenbach.

EVERS, ADALBERT / SCHULZ, ANDREAS (2004): Fallmanagement in der lokalen Arbeitsmarktpolitik – Aufgaben, Potenziale und Probleme, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Nr. 1 / 2004, S. 23 - 30.

EVERS, ADALBERT / SCHULZ, ANDREAS (2005): Fallmanagement im Rahmen lokaler Kooperationsbündnisse, in: Petra Kodré / Christian Roth (Hrsg.), Beschäftigungsbündnisse – Neue Problemlösungspotenziale auf regionaler und europäischer Ebene, edition sigma: Berlin.

EVERS, ADALBERT / SCHULZ, ANDREAS / WIESNER, CLAUDIA (2006): Local Policy Networks in the Programme "Social City" - a case in point for new forms of governance in the field of local urban planning, in: European Journal of Social Work, Vol 9, No. 2, S. 183 – 200.

GRAZIER, BERNARD (1998): Employability: Concepts and Policies, Report 1998, Berlin.

KOLBE, CHRISTIAN / REIS, CLAUS (2005): Vom case management zum "Fallmanagement". Zur Praxis des case managements in der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungsförderung am Vorabend von Hartz IV. Fachhochschulverlag: Frankfurt am Main.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Zusammenarbeiten, zusammen mehr erreichen: ein neuer Rahmen für die offene Koordinierung der Sozialschutzpolitik und der Eingliederungspolitik in der Europäischen Union, KOM(2005) 706 endgültig, Brüssel.

KOTLENGA, SANDRA (2005a): Gemeinnützige Organisationen und lokale Beschäftigungspolitik, in: FJNSB (Forschungsjournal Neue soziale Bewegungen) 3/05. S. 91 - 97

KOTLENGA, SANDRA (2005b): Der Dritte Sektor im europäischen Kontext - zentrale Fragestellungen vor dem Hintergrund einer lokalen Untersuchung, in: Sandra Kotlenga/Barbara Nägele/Nils Pagels / Bettina Roß (Hrsg.): arbeit(en) im dritten Sektor - europäische Perspektiven. Talheim-Mössingen: Talheimer Verlag, S. 9-27

KOTLENGA, SANDRA (2007): Dritt-Sektor-Organisationen als Akteure regionalisierter Arbeitsmarktpolitik, in: Lilian Schwalb / Heike Walk (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Local Governance. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften. S. 183-206.

SENNETT, RICHARD (1998): Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus, a. d. Amerk. v. Martin Richter, Berlin Verlag: Berlin.

2 Ausgangsüberlegungen für das Projekt EMDELA (deutsche Version der Initial Considerations)

In den 1990er Jahren hat sich die Ausgestaltung von Arbeitsmarktpolitik in den meisten europäischen Ländern grundlegend gewandelt. Beschäftigungsfähigkeit, „Fördern und Fordern“, Workfare und Empowerment, Profiling und Fallmanagement – Dies sind heute zentrale Begriffe, wenn die staatlichen Hilfen für Arbeitslose beschrieben werden. Diese Tendenzen lassen sich als Paradigmenwechsel von aktiven hin zu aktivierenden Politiken, von institutionellen hin zu individualisierten Politiken und von distributiven zu regulativen Politiken beschreiben. Das Paradigma der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik verändert dabei grundlegend das Verhältnis zwischen dem Sozialstaat und den arbeitsmarktpolitischen korporativen Akteuren, das Verhältnis zwischen Sozialstaat und den betroffenen Bürgern und Adressaten sowie die internen Strukturen und Prozesse des Staates und seiner Verwaltung.

Das Projekt EMDELA („Emerging Designs of Active Labour Market Policies in Europe“) hat sich vor diesem Hintergrund die Aufgabe gestellt, Indikatoren zur Messung von Leistungen und Erfolgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik und sozialer Integration zu entwickeln. Grundsätzlich stellte sich uns dabei die problematische Aufgabe einen sehr großen Raum (die EU) auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede hin zu analysieren. Möglich war uns das nur, weil sich trotz aller Verschiedenheiten der sozialstaatlichen Traditionen in den europäischen Mitgliedsstaaten beim Wandel der Arbeitsmarktpolitiken gemeinsame Elemente erkennen lassen. Diese Gemeinsamkeiten waren dann auch die Bezugsgrößen, auf die hin wir ein Indikatorensystem entwickelt haben. Bevor im folgenden diese sechs übergreifenden Trends vorgestellt werden, soll jedoch zunächst noch kurz dargestellt werden, wie wir für uns die Begriffe soziale Inklusion / Exklusion definiert haben, auf die hin Arbeitsmarktpolitiken zu beurteilen sind. Deutlich machen möchten wir darüber hinaus, dass die vorgestellten übergreifenden Trends durchaus verschieden gehandhabt werden können, also z.B. Dezentralisierung sehr verschiedene Bedeutung bekommen kann. Je nach Anlage der jeweiligen Arbeitsmarktpolitiken gestaltet sich dann auch das Ausmaß und die Art und Weise sozialer Inklusionsaufgaben und entsprechender sozialer Dienste unterschiedlich. Insgesamt soll mit unseren Ausführungen für sie ein Bild des Grundverständnisses von Arbeitsmarktpolitik und sozialer Inklusion entstehen, das uns bei der Erstellung der Indikatoren geleitet hat.

2.1 Inklusion und Exklusion

Der Gemeinsame Bericht der Europäischen Kommission über die soziale Eingliederung 2004 definiert soziale Exklusion als „Prozess, durch den bestimmte Personen an den Rand der Gesellschaft gedrängt und durch ihre Armut bzw. wegen unzureichender Grundfertigkeiten oder fehlender Angebote für lebenslanges Lernen oder aber infolge von Diskriminierung an der vollwertigen Teilhabe gehindert werden.“ (Europäische Kommission 2004: 12) Weiter heißt es in diesem Bericht, dass soziale Exklusion bei den Betroffenen „eine Distanz zu den Beschäftigungs-, Einkommens- und Bildungsmöglichkeiten und auch zu den sozialen und gemeinschaftlichen Netzen und Maßnahmen (erzeugt). Sie haben kaum Zugang zu den Macht- und Entscheidungsgremien und fühlen sich daher oft machtlos und außerstande, auf die Entscheidungen, die sich auf ihr tägliches Leben auswirken, Einfluss zu nehmen.“ (ebd.) Dem ist nicht viel hinzuzufügen.

Folgerichtig definiert der gemeinsame Bericht der Kommission soziale Inklusion als „einen Prozess, durch den gewährleistet wird, dass Personen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, die erforderlichen Chancen und Mittel erhalten, um am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Geschehen voll teilzunehmen und in den Genuss des Lebensstandards und Wohlstands zu kommen, der in der Gesellschaft, in der sie leben, als normal gilt. Sie stellt sicher, dass die Teilhabe dieser Menschen an

Entscheidungsprozessen, die Auswirkungen auf ihr Leben und ihren Zugang zu den Grundrechten haben, zunimmt.“ (ebd.) Auch soziale Inklusion bezieht sich also keinesfalls nur auf finanzielle oder wirtschaftliche Aspekte. Von ebenso großer Bedeutung sind die soziale und kulturelle Teilhabe und darüber hinaus auch die Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen und der Zugang zu Grundrechten. Allerdings hängen die verschiedenen Dimensionen miteinander zusammen; dies hat auch Auswirkungen für eine sozial integrative Gestaltung von Arbeitsmarktpolitik. So wichtig etwa Beratung und andere unterstützende soziale Dienste sind, so wenig vermögen sie dann, wenn elementare Fragen materieller Einkommenssicherheit und ihres Niveaus ungelöst bleiben. Spätestens bei Fragen wie der Bezahlbarkeit von Eintrittsgeldern für Kultur- und Freizeitangebote oder den Kosten für Rechtsschutz wird das deutlich.

2.2 Gestaltungselemente aktivierender Arbeitsmarktpolitik

Es ist bereits vorausgeschickt worden, dass die von uns entwickelten Indikatoren zur Leistungsbewertung arbeitsmarktpolitischer Integration im Hinblick auf soziale Inklusion entlang transnationaler gemeinsamen Tendenzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gruppiert worden sind. Auch wenn sich die folgenden Elemente unseres Erachtens in vielen europäischen Ländern finden lassen, so muss doch die sehr unterschiedliche politische Ausgestaltung in den Blick genommen werden.

- **Dezentralisierung:** Subsidiarität, Beteiligung betroffener und handlungsrelevanter Akteure, Handlungsspielräume und Schwerpunktsetzungen auf lokaler Ebene sind Ziele und Motive für eine dezentrale Gestaltung nationaler Arbeitsmarktpolitiken. Die Regionalisierung von Entscheidungskompetenzen geht mit der Schaffung von dezentralen Verwaltungseinheiten, der Verlagerung der Budgetverantwortung, der Unterstützung lokaler Zielfestlegungen und eigenständiger Kontrolle der Durchführung einher. Dezentralisierung kann aber auch dazu führen, dass sich überregionale politischer Akteure ihrer Verantwortung mit Verweis auf die lokalen Zuständigkeiten entziehen. Ein weiteres Problem ist der durch vielfältige lokale Lösungen entstehende Ermessensspielraum, der zu Ungleichheit in den Lebensverhältnissen sowie zu starker Rechtsunsicherheit der BürgerInnen gegenüber dem Staat führen.
- **Kooperation und Netzwerke:** Kooperationen sind von großer Bedeutung, um gemeinschaftliche Kapazitäten sowie gemeinsame Ziele und Ansätze zu entwickeln. Es werden Synergien geschaffen, aber auch Möglichkeiten für eine demokratische Kultur der Einbindung relevanter Akteure in den Prozess der Planung und Durchführung von Arbeitsmarktpolitik (vgl. Evers/Schulz 2005; Evers/Wiesner/Schulz 2006). Hierzu sind der Aufbau von Vertrauensbeziehungen und gleichberechtigte Mitsprachemöglichkeiten für alle Beteiligten nötig. Die gemeinsame Bearbeitung der strategischen und operative Ziele ist hingegen nicht mehr möglich, wenn relevante Akteure nicht eingebunden werden, ein eher managerieller Politikstil von Ausschreibungen und Einschaltung von Dienstleistern statt eines vertrauensgestützten Netzwerkes lediglich funktionale Arbeitsbeziehungen erlaubt oder ein Akteur im Netzwerk hier z.B. die lokale arbeitsmarktpolitische Instanz, versucht, im Rahmen dessen, was sich formal als Netzwerk darstellt, als Entscheider und Auftraggeber eine Sonderposition einzunehmen (vgl. Kotlenga 2005 a und b).
- **Fallmanagement:** Die Gruppierung und Bearbeitung von individuellen Problemen und Bedarfen in einer Hand ist ein wichtiger Fortschritt in der Professionalisierung arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Aktivitäten in den letzten Jahren gewesen (Kolbe/Reis 2005; Evers/Schulz 2002, 2006). Die Organisation und Vernetzung notwendiger Hilfen für Langzeitarbeitslose garantiert im optimalen Fall überschaubare zeitliche Perspektiven und schnelle Übergänge zwischen den Maßnahmen und Förderungen. Die Intensität der Betreuung soll ebenfalls erhöht werden, indem persönliche Ansprechpartner den Langzeitarbeitslosen für eine ganzheitliche Unterstützung zur Verfügung stehen. Profiling und Fallmanagement können aber auch zu Problemen führen: So kann das Profiling

unter- aber auch überdifferenziert ausgeprägt sein (z.B. indem keine relevanten Zielgruppen definiert werden oder zu viele Informationen erhoben werden) oder ein Übergewicht der Orientierung an quantitativen statistischen Auswertungen qualitative Gesprächsansätze an den Rand drängen. Das Fallmanagement kann zur bloßen Kontrollmaßnahme werden, wenn zu wenig Personal mit nur geringen Qualifikationen, kaum Zugänge zu zeitnahen Maßnahmen und wenig Ressourcen für Förderungen zur Verfügung stehen. Schließlich besteht eine Schwierigkeit oftmals darin, dass die Bereitstellung sozialer Hilfen lediglich funktional im Sinne arbeitsmarktpolitischer Erwägungen (Erhöhung der employability) erfolgt und nicht mehr auf sozialen Bürgerrechten basiert.

- **Empowerment und Betonung von Pflichten:** Die Erfolgsmöglichkeiten aktivierender Arbeitsmarktpolitik sind in hohem Maße von der Mitwirkungsbereitschaft des/der Einzelnen abhängig. Über unmittelbar beschäftigungsrelevante Kompetenzen hinaus sind Unterstützungsangebote zum Aufbau sozialer Kompetenzen und individueller Handlungsperspektiven von großer Bedeutung. Das meint Empowerment. Dies geht zunehmend mit der Formulierung von Pflichten (z.B. Nachweis von Eigenbemühungen, aber auch die Bereitschaft, jedes Jobangebot anzunehmen) einher, die mit dem Grundsatz „Hilfe zur Selbsthilfe“ begründet werden. Die Umsetzungspraxis ist oft von der Gleichzeitigkeit vielfältiger Sanktions- und weniger Förderungsmöglichkeiten geprägt. Oftmals werden Rechte auf Mitsprache beim Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen verwehrt. In Verbindung mit einem kurzfristigen Erfolgsdruck verstärkt dies Tendenzen zu einem Ungleichgewicht von „Fördern und Fordern“.
- **Verknüpfung von Arbeitsmarktintegration und sozialer Inklusion:** Die Berücksichtigung sozialer Inklusionsziele erfolgt zunächst einmal in der Arbeitsmarktpolitik selbst. Sie übersetzt sich z. B. in Fragen nach der Zugangsfreiheit und –gerechtigkeit bei Maßnahmen oder nach dem Ausmaß, in dem auch solche Gruppen gefördert werden, für die Erfolge entsprechender Investitionen unsicher sind und wenn, dann nur langfristig eintreten. Was arbeitsmarktpolitisch und kurzfristig den größten Erfolg verspricht, kann unter Gesichtspunkten sozialer Inklusion die schlechteste Lösung sein, v.a. unter Berücksichtigung der zunehmender prekärer Arbeitsverhältnisse, die kein existenzsicherndes Einkommen ermöglichen. In Hinblick auf soziale Inklusion ist zudem entscheidend, ob und wie es Arbeitsmarktpolitik gelingt, Angebote aus den Politikfeldern sozialer Dienste zu integrieren. Auch hier stellt sich die Frage, ob Arbeitsmarktpolitik bereit ist, sich auch denen zu widmen, die zuerst soziale Unterstützung benötigen, bevor sie für arbeitsmarktpolitische Vermittlungstätigkeiten in Frage kommen.
- **Monitoring und Evaluation:** Dies sind in vielen Ländern Europas zunehmend wichtige Elemente für die Kontrolle und Korrektur von Zielen und Maßnahmen auch in der Arbeitsmarktförderung. Entsprechende Methoden und Verfahren wurden in den letzten Jahren - oftmals angeregt durch ESF-Maßnahmen - in vielen Arbeitsverwaltungen professionalisiert. Auch hier gibt es Chancen und Grenzen: So steht einer möglichen größeren Transparenz durch Evaluationsverfahren die Gefahr gegenüber, dass relevante qualitative Aspekte mangels Messbarkeit vernachlässigt werden.

2.3 Unterschiedliche Zielhorizonte in der Arbeitsmarktpolitik

Es ist deutlich geworden, dass wir zwar quer durch Europa Tendenzen beobachten können, die eine gemeinsame Agenda bilden, dass sich aber die Politiken zu deren Umsetzung deutlich unterscheiden können.

2.3.1 Ziele der Arbeitsmarktpolitik

Der u. E. zentrale Gesichtspunkt, von dem her sich solche politischen Verschiedenheiten erschließen lassen, ist der des Zeithorizont als Grundlage für eine nachhaltig-investive und sozial inklusive Arbeitsmarktpolitik. Reale Politiken lassen sich auf einer Linie zwischen zwei Polen verorten:

- Den einen extremen Pol bilden dabei Arbeitsmarktpolitiken, die vor allem auf kurzfristige Vermittlungserfolge in existierende Arbeitsmärkte konzentriert sind. Während diese Strategie den Vermittlungserfolg erhöht, kann es in Hinblick auf die Frage der Integration Langzeitarbeitsloser zu einem gravierenden Problem kommen – geringe Investitionen in den Kompetenzaufbau arbeitsmarktferner Personengruppen bei gleichzeitiger Verstärkung der Suche nach kurzfristigen Vermittlungserfolgen arbeitsmarktnaher Personengruppen kann zu „Creaming“-Effekten führen. Eine solche Strategie ist daher wenig nachhaltig und für Langzeitarbeitslose kaum sozial integrierend.
- Den anderen Pol bilden Arbeitsmarktpolitiken, die auf einen langfristigen Erhalt und Ausbau von Kompetenzen setzen und damit nachhaltig zu einer Verbesserung von Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten sowie Arbeitsbedingungen beitragen können. Diese Form der Arbeitsmarktpolitik kann sich v.a. unter der Bedingung stagnierender Arbeitsmärkte speziell für die Inklusion und Employability (vgl. Grazier 1998) Langzeitarbeitsloser als wichtig erweisen.

Es bleibt jedoch auch beim Typus der „nachhaltigen und investiven“ Arbeitsmarktpolitik die Frage offen, welche Hilfen Arbeitsmarktpolitik (und nicht nur Sozialpolitik) bereitstellen kann, um Personengruppen aktuell (und nicht als Vorbereitung auf etwas, das vielleicht einmal kommt) Integrationschancen zu eröffnen. Dies umfasst die Schaffung von Möglichkeiten zur Teilnahme an wertschöpfenden Tätigkeiten und einer Verbesserung der Einkommenssituation durch Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigung. Dieser Aspekt ist v.a. deshalb relevant, weil für die meisten Menschen soziale Inklusion nicht nur unter Einkommensaspekten eng mit der Teilhabe am System der Erwerbsarbeit verknüpft ist.

2.3.2 Elemente der Arbeitsmarktpolitik

Reale Arbeitsmarktpolitiken werden sich in der Regel zwischen den genannten Extremen kurz- und langfristiger Erfolgsorientierung verorten. Ihr jeweiliger Standort in diesem Spannungsfeld hat aber Auswirkungen für den Zuschnitt ihrer Maßnahmen in allen folgenden Bereichen. Im Einzelnen geht es um:

- Adressatenorientierung und relatives Gewicht von Trainings- und Bildungsmaßnahmen;
- Zuschnitt und Aufgabenzuschreibung von „zweiten Arbeitsmärkten“;
- Konzeption von Brücken in vorhandene Arbeitsmärkte;
- Grad der Berücksichtigung von Ansprüchen auf Tätigkeitsmöglichkeiten nicht vermittelbarer Personen;
- Stellenwert und Zuschnitt von Angeboten zur sozialen Stabilisierung;
- Duktus, Umfang, Zielgruppenorientierung von Vermittlungsmaßnahmen;

- Stellenwert der Verknüpfung der Politiken mit Wirtschaftsstrukturpolitiken (z.B.: Verbesserung sozialer Infrastruktur) sowie
- Stellenwert von Sanktionen als Mittel der Erzwingung der Bereitschaft jeden möglichen Job anzunehmen

Aktive Arbeitsmarktpolitik, die beide Ansprüche verfolgt – Integration am Arbeitsmarkt und soziale Inklusion, hat unterschiedliche Bedarfgruppen mit verschiedenen Anforderungs- und Fähigkeitsprofilen als Klientel. Diese Diversität sollte sich u.E. auch in einer Vielfalt von Zieldimensionen und Instrumenten widerspiegeln und nicht nur die schnellstmögliche Vermittlung aller Arbeitslosen in irgendeine Arbeit verfolgen.

2.4 Zum schwierigen und mehrschichtigen Verhältnis von Arbeitsmarktpolitik und sozialen Inklusionsaufgaben

Arbeitsmarktpolitik kann heute nicht mehr nur Vermittlung auf einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt, aber auch nicht nur Beschäftigung und Qualifizierung in einem sogenannten Zweiten Arbeitsmarkt bedeuten. In den Mitgliedsländern der EU berühren soziale Ausschlusstendenzen bzw. Exklusion sowohl Fragen von Zuschnitt und Verteilung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (z.B. der Qualifizierung) als auch begleitender sozialer Hilfen und Dienste. Fragen sozialer Inklusion sind in dreifacher Weise zu berücksichtigen:

Zuerst einmal geht es um den Inklusionsbeitrag der Arbeitsmarktpolitik selbst, insbesondere

- die Verteilung von Angeboten auf verschiedene Gruppen
- die Formen der Jobs, in die vermittelt wird (Lohnhöhe und Jobqualität)
- die Verfügbarkeit von Tätigkeitsangeboten für den Erhalt von Inklusionschancen speziell bei den Gruppen, die mittelfristig nicht mittelbar sind

Zum zweiten geht es um die Verknüpfung mit Politikfeldern der sozialen Dienste; eine wichtige Rolle spielt dabei die Vermittlung sozialer Hilfen zur Bearbeitung von Problemen, die auch einem Aufbau von Beschäftigungsfähigkeit im Wege stehen (z.B. Sucht und Schulden).

Schließlich geht es zum dritten um die Verknüpfung mit dem Politikfeldern der Grundsicherung und/oder Sozialhilfe; es stellt sich nicht nur die Frage, inwieweit und auf welchem Niveau eine solche Grundsicherung existiert, sondern auch, nach welchen Kriterien die Grenze gezogen wird, entlang derer man Personen entweder als vorübergehend arbeitslos oder als nicht (mehr) arbeitsfähig einordnet.

Auf zwei problematische Punkte möchten wir zum Schluss noch aufmerksam machen. Der eine besteht darin, dass die Hilfeangebote von Arbeitsmarktpolitiken heute konditional sind – abhängig von eigenen Vor- und Gegenleistungen, employability u.a.m. Vor diesem Hintergrund kann sich die eigentlich begrüßenswerte Tendenz, im Rahmen von Arbeitsmarktpolitik auch soziale Hilfen verfügbar zu machen, in eine Gefahr verkehren: über soziale Angebote, auf die bislang im Prinzip jeder Anspruch haben sollte, der in Not geraten ist, wie z.B. eine Schuldberatung, wird jetzt womöglich nach Kriterien der Arbeitsmarktnähe und Kooperationsbereitschaft entschieden (vgl. Kotlenga 2007). Der zweite Punkt: Angesichts der Tendenz, allein die Bemühungen der Betroffenen zur alles entscheidenden Frage zu machen, sollte an das erinnert werden, was Richard Sennett in „Der flexible Mensch“ eindrücklich analysiert hat: ganz unabhängig von der eigenen Position und Biographie kann es jeden treffen. In diesem Zusammenhang ist es entscheidend darauf hinzuweisen, dass soziale Hilfen und eine angemessene materielle Grundsicherung eigenständige Bürgerrechte und nicht bloße Instrumente von Arbeitsmarktpolitik darstellen sollten.

Literatur

AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2006): Beschluss Nr. 1672/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 über ein Gemeinschaftsprogramm für Beschäftigung und soziale Solidarität — Progress, Amtsblatt Nr. L 315 vom 15/11/2006 S. 0001 – 0008

AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2002): Beschluss Nr. 50/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Dezember 2001 zur Einführung eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, L10/1-L10/7, Brüssel.

EUROPÄISCHE KOMMISSION, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, Referat E.2 (2004): Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung, Soziale Sicherheit und soziale Integration, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

EUROPEAN COMMISSION, EMPLOYMENT AND SOCIAL AFFAIRS DG (2006): Doc. SEP 11/05 rev., Community Action Programme to combat Social Exclusion (2002-2006), draft annual work plan 2006, Brüssel.

EUROPEAN COMMISSION, EMPLOYMENT, SOCIAL AFFAIRS AND EQUAL OPPORTUNITIES DG (2006): Final Synthesis Main Report of the Evaluation of the EU Programme to promote Member State co-operation to combat social exclusion and poverty, December 2006

EVERS, ADALBERT / SCHULZ, ANDREAS (2002): Fallmanagement im Rahmen der gegenwärtigen Hilfen zur Arbeit und sozialen Integration, hrsg. als: Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung, KGSt (Hrsg.), Netzwerk Kommunen der Zukunft. Produkte der Netzwerkarbeit, Bd. 14. Kommunen und lokale Beschäftigungsförderung. Bausteine guter Praxis, Bd. 14-2 – Fallmanagement, Offenbach.

EVERS, ADALBERT / SCHULZ, ANDREAS (2004): Fallmanagement in der lokalen Arbeitsmarktpolitik – Aufgaben, Potenziale und Probleme, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Nr. 1 / 2004, S. 23 - 30.

EVERS, ADALBERT / SCHULZ, ANDREAS (2005): Fallmanagement im Rahmen lokaler Kooperationsbündnisse, in: Petra Kodré / Christian Roth (Hrsg.), Beschäftigungsbündnisse – Neue Problemlösungspotenziale auf regionaler und europäischer Ebene, edition sigma: Berlin.

EVERS, ADALBERT / SCHULZ, ANDREAS / WIESNER, CLAUDIA (2006): Local Policy Networks in the Programme "Social City" - a case in point for new forms of governance in the field of local urban planning, in: European Journal of Social Work, Vol 9, No. 2, S. 183 – 200.

GRAZIER, BERNARD (1998): Employability: Concepts and Policies, Report 1998, Berlin.

KOLBE, CHRISTIAN / REIS, CLAUS (2005): Vom case management zum "Fallmanagement". Zur Praxis des case managements in der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungsförderung am Vorabend von Hartz IV. Fachhochschulverlag: Frankfurt am Main.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Zusammenarbeiten, zusammen mehr

erreichen: ein neuer Rahmen für die offene Koordinierung der Sozialschutzpolitik und der Eingliederungspolitik in der Europäischen Union, KOM(2005) 706 endgültig, Brüssel.

KOTLENGA, SANDRA (2005a): Gemeinnützige Organisationen und lokale Beschäftigungspolitik, in: FJNSB (Forschungsjournal Neue soziale Bewegungen) 3/05. S. 91 - 97

KOTLENGA, SANDRA (2005b): Der Dritte Sektor im europäischen Kontext - zentrale Fragestellungen vor dem Hintergrund einer lokalen Untersuchung, in: Sandra Kotlenga/Barbara Nägele/Nils Pagels / Bettina Roß (Hrsg.): arbeit(en) im dritten Sektor - europäische Perspektiven. Talheim-Mössingen: Talheimer Verlag, S. 9-27

KOTLENGA, SANDRA (2007): Dritt-Sektor-Organisationen als Akteure regionalisierter Arbeitsmarktpolitik, in: Lilian Schwalb / Heike Walk (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Local Governance. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften. S. 183-206.

SENNETT, RICHARD (1998): Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus, a. d. Amerk. v. Martin Richter, Berlin Verlag: Berlin.

3 Country Report: Finland

3.1 State of the Art-report

3.1.1 Unemployment

In early 1990's Finland experienced the worst recession after the Second World War. Unemployment level increased rapidly from low level of 3 % in late 1980s to a high of 20% at the beginning of 1990s. By the mid 1990s the unemployment rate was 15, 5 % and ten years after still 8,5%. In 1995 the unemployment rate of women was slightly less 15,1 % than amongst men 15,7 % , but the situation changed as the economical up swing fostered from 1996 to 2001 the unemployment of women was slightly higher than that of men the difference was at its peak in year 2000. It seems that the unemployment of men, still unemployed, is presently more persistent than in the previous five years.

The indicator describing the thread of unemployment (ISCED) are only available in ISCED 2 and ISCED 3, they indicate that the thread of youth unemployment is increasing.

Statistics of indicator ISCED 2 is available only from 2001 to 2004 and shows that the proportion of those who lack of education after nine years basic school is rising same time the proportion of persons aged 20-24 having at least secondary education has diminished from the rate of 86,8 1999 to 84,6 in 2004.

Long-term unemployment rate is available (counted in ILO suggested way) from 1997 to 2001, they show that long-term unemployment has diminished during these years 4,9 to 2,5, the rate of men has dropped from 4,9 to 2,7 and the rate of women has dropped from 5 to 2,3.

The share of long-term unemployed amongst the unemployed decreased from the year 1997 to 2001 from 38,8 % to 27,7 % and amongst females from 38 % to 24 % and with males 39,5 % to 31,5 %, showing that long-term unemployment is more persistent amongst men than amongst women.

Very long-term unemployment rate is available from 1997 to 2002 and only for the total rate and amongst female and male. The very long-unemployment rate has dropped from 2,7, to 1,2 among females more from 2,9 to 0,9 than among men from 2,5 to 1,5.

The fluctuation of unemployment suggests that unemployment is gradually going down in 1997 labour offices got 409000 new claimants and there 220400 leaving claimants. First time the number of leaving claimants exceeded than number of new claimants in 2001. In 2005 there was about 100000 leaver's more than new claimants.

Most leavers have found new job or are in training or other measures and thus not counted in as clients.

3.1.2 Poverty

Gini-coefficient figures show that in equality in incomes has raised in Finland from 1996 to 2005 from 22 to 25 curiously enough this has been as a phenomenon of the 2000's. The figure rose from very rapidly from 2000 to 2001 up to 27 and the beginning to slowly drop down to 25 in 2005.

Risk of poverty was high amongst young persons age 16 to 24, but it has been fairly stable during all the period from 1996 to 2004 starting from 21 and ending to 20. In all other age groups "At-risk-of-poverty rate" has also risen: in age group 25-49 the rate rose from 5 to 8 during this period being in its height in 9 in 2003. The rise has been moderate in age group 50 to 64 being 7 in 1996 and ending to 8 in 2004, being in its heights 9 in years 2000 to 2002. In age group 65+ "At-risk-of-poverty-rate" has been the second highest during all the survey period. In 1996 the rate was 12 and in 2004 the rate was 17, being in its height 19 in the year 2000.

Females have slightly higher "At-risk-of-poverty-rates" than males the rate was in year 1999 and in year 2004 12. Males had the same starting point 9, but slightly smaller rate of 11 in 2004. The small gap between the sexes has been apparent after 1997.

At-risk-of-poverty-rate by house hold types shows that those living alone have the highest figures, rate have fluctuated somewhat in the period from 1996 to 2004 starting from 23 and ending to 27 being in its height 31 in 2000. Most troublesome development has accrued in the group couple with 3 or more children the rate has raised from 4 to 12 during this period. Single parent constitute the second largest group in at-risk-of-poverty. The rate for single parents starts from 12 and ends to 14 in this period, being in its height in the year 2000.

Persistent at risk of poverty has been measured from year 1999. Elderly people (65+) are the most vulnerable age group their rate has been raised since 1999 from 10 up to 14. Females over 16 are more in persistent risk of poverty than males. By 1999 the rate of females in persistent risk of poverty was 6 and in 2003 it was 9. The rate of male in persistent risk of poverty was 4 in 1999 and by 2003 it had risen to 6.

Relative median poverty risk gap stayed approximately the same having raised only by the turn of the millennium. By 1995 it was 15 and by 2004 it was 14. In 1995 males were less in relative median risk gap than females, but already 1996 this changed to the benefit of females.

The proportion of working poor has doubled from 1996 to 2001 from 3 to 6, especially alarming is the growth of working poor in wage group 16-24 where it has risen almost triple from 6 to 15. Steady but slow rise can be traced also in the group person in their best working years from 25 to 54. In this age group it grew from 3 to 5 during the period analysed. Both sexes are represented in the working poor equally. Females started from 3 and ended to 6 whilst males started from 4 and ended to five.

3.1.3 Local active labour market – and social inclusion - policies

3.1.3.1 Work integration and social inclusion policy and measures

For unemployment matters main responsibility is in labour ministry and its municipal labour offices, whilst questions of poverty include to the Ministry of Social- and Health.

Responsibilities to employ the unemployed have been allocated also to municipal level. Municipalities have responsibilities in organising work opportunities to the unemployed especially to those under the age of 25 years. (www.kunnat.fi). After 1.1.2006 the municipalities have to participate to the financing of labour market support by 50% to those who have been unemployed over 500 days. The responsibility still prevails to the state. Labour market support is paid by KELE the state pension institution and covered by unemployment and other social payments by employers and employees; it is actually covering the same scope as social assistance. Unemployment benefit is due to earlier employment relationships and covers 500 days. There may not be any difference in the amounts of the payments prescribed above.

According to the National Action Plan against Poverty and Exclusion (2003-2005) the main social and unemployment goals are:

In social assistance (the last resort social assistance) the goal is to pursue to decrease the need for social assistance amongst the population and to take care that the amount of this security is valid for the need of those in need of it. Further social aspects are pursuit to keep the unemployment benefit in reasonable level and to ensure a covering insurance security level

Aims connected to employment and labour market policies are lowering of long-term unemployment and structural unemployment, increasing participation to working life, to increase the participation to working life by 2 to 3 year by the year 2010 and increase the incentives to work in social security system.

The civil society organisations play an important role in developing new methods to fight unemployment; they also aid actively the poor by organising various kinds of help and aid. Some civil society actors also play a role in employing the long-term unemployed. For example Finnish Red Cross organises recycling activities and second hand shop activities aiming to employ the unemployed. The Associations for Unemployed organises work-shops and vocational training for unemployed persons.

Most of work shops are run and owned by the public sector it self but civil society organisations sometimes substitute public sector in certain sectors or concerning certain target groups. Also vocational training is mostly organised by public sector owned training centres although they have to take part in competition procedures.

Kuivalainen Susan, Airio Ilpo, Hiilamo Heikki and Niemelä Mikko, Suomalainen köyhyyspolitiikka (Finnish Poverty politics) in Saari Juho (ed.) 2005 Köyhyyspolitiikka (Poverty Politics). Traditionally have organisations for handicapped persons organised working opportunities to mainly to their own target groups, but in crowing manner also to other long-term unemployed.(Pättiniemi Pekka, 2004, Work integration enterprises in Finland. EMES working paper 04/07).

During the last years has some new legislation on active social and labour market policy been accepted and implemented concerning social and labour market policies. New Act on Social Assistance was accepted in 1997 (1412/1997) including penalty of 20% loss in the social assistance payment, if the recipient do not participate to the training or other program offered to him/her. It is believed that this type of measures activate the unemployed to more actively search and find jobs. In September 2001 came to force Act on Rehabilitative Work Actions and in 1.1.2004 according to this law labour and social authorities are obliged together with the unemployed to make an employment plan/activation plan. Refusing to do such a plan is sanctioned. Unemployed under the age 25 have the right to have such a plan after a shorter period of unemployment. The law also obliges municipalities to arrange Rehabilitative Work Actions to the long-term unemployed members of the municipality. (Kuivalainen et al. 2005)Act on Social Enterprise became effective in 1.1.2004.

In Finland there is a two-tired system in unemployment benefits KELA the state owned pension organisation pays the basic unemployment benefit and labour market support. The unemployment chasses owned mainly by trade unions are responsible of the wage related unemployment insurance benefit for those who are their members. (Yleinen työttömyyskassa YTK, www.ytk.fi).

Members of unemployment chasses are generally also members pf the trade union holding/owning a certain chasse there is one exception that is the YTK referred above where the members do not normally hold the membership of trade union but are only members of the chasse. In all such institutions membership is voluntary.

After these measures are not anymore effective unemployed person the last resort of social assistance. (KELA www.kela.fi)

Unemployment benefit is paid for 500 days (Mo-Sa) that is almost two years. Unemployment insurance benefit is higher than the unemployment benefit but depending to the persons own wage and can be paid also for 500 days After these periods a person has right to labour market support.

Both basic unemployment benefit and labour market support are 23, 50 and they can be raised if the unemployed have children. For one child the raise is 4, 40 euros, for two children it is 6, 46 euros and for at least 3 children it is 8, 34 euros per day. (KELA)

Unemployment insurance benefit is based on 23, 50 euros basic part and of wage related additional part.

For example for a person who earned 1700 euros/month before unemployment the unemployment insurance benefit is 46, 77 euros/day and for a person who got wage of 2500 euros the benefit is 59, 64 euros/day five days in a week. Last change major concerning unemployment benefits was done in 1997. (Examples from the unemployment chase of trade union SUORA, www.ammattiliitosuora.fi)

The social assistance is 371, 46 euros/month for a single person.

There are special payments/substitute for rent and if there is a need for some vital other purchase.

Other measures are:

“Combined support” for an employer who employs long-term unemployed person where a special an employment support paid by employment office is connected to labour market support. This support is paid directly to the employer. The duration of this support is max 24 months. (Ministry of Labour, www.mol.fi) Certain municipalities add a voluntary extra sum to the combined support.

Rotation compensation (vuorottelukorvaus) for an employee who is going to a rotation leave and whose employer will employ an unemployed job seeker to compensate her/him. (Ministry of Labour) (Duration of which is 0,5 to one year)

An unemployed who fills the requirement for unemployment benefit has the right to Training support in case he/she is attending to training bought by the employment authorities. (Ministry of Labour) (This support is due also to persons in unemployment insurance, training support goes to the unemployed participating to the training

Employment political project support, which can be allocated to municipalities, groups of municipalities, other communities and foundations to project where new working opportunities are arranged to unemployed job seekers or/and deliver other measures enhancing the employability of the unemployed. (See above) (Employment report 2005, 2006, Ministry of Labour, Publication of Ministry of Labour, Helsinki).

For self initiated training an unemployed can have daily allowance the amount of which is the same as in unemployment benefit or if he/she is on labour market support the amount of support is equal to that. (Ministry of Labour)

Some of the work integration measures can be identified in the pages above as practical training and training support, wage subsidies, counselling and public subsidized employment, other measures are hiring of labour force, supported work, rehabilitative work actions,

qualification and apprenticeships, start up loan for those who are able to run and star an enterprise, youth work shops, social enterprises, work centres for disabled and long-term unemployed, support to establish a co-operative for long-time unemployed, supported work for disabled and mental recoveries. Introductory discussion to map employment possibilities and making a plan for searching work and taking part to other measures like vocational training, employability plan for those who are made redundant after certain period of work.

Some supporting activities are included to the list above. Additional services are Career counselling, vocational rehabilitation, training and vocation information service.

Some discussion has occurred about the relation between work integration and social inclusion/overcoming poverty. Researchers on poverty have criticised the ineffectiveness.

Of most measures presented above but on the other also poverty researchers believe that main measure to overcome poverty is employment. (Kuivalainen et. al.)

If the risk of poverty rate rose from 5 to 8 in the age group 25-49 from 1996 to 2004 and during the nearly same period the unemployment rate decreased from 15 to 8 %, this assumption seems to need explanation. When looking in detail we find that the long-term unemployed persons are almost the same persons as ten years ago, this is evident especially in the eastern and northern parts of Finland.

3.1.3.2 Profiling and case management

In September 2001 came to force Act on Rehabilitative Work Actions and in 1.1.2004 according to this law labour and social authorities are obliged together with the unemployed to make an employment plan/activation plan. Refusing to do such a plan is sanctioned. Unemployed under the age 25 have the right to have such a plan after a shorter period of unemployment. The law also obliges municipalities to arrange rehabilitative work to the long-term unemployed members of the municipality. The method is based on interview of the client and mutual discussions of the future plans of the client. If the result is that the unemployed person needs rehabilitative work for and person over 25 year of age can refuse to do so but an unemployed under 25 is obliged to accept the work offered or he/she loses the right to receive unemployment benefits ort labour market support to a certain period of time. (Kuivalainen et al.).

Special attention is given to unemployed under 25 as we see above.

An activation plan is made in collaboration with one advisor and the unemployed but other advisors in the "office" may provide the guidance to measures. The strengths and weakness evaluation may differ somewhat depending the advisor and his/her experience and eagerness, but in general evaluations are made by observing the client his/her training and work experiences.

3.1.3.3 Cooperation and Networking

Most of the active labour market measures are organised and provided by the public authorities them selves, private and non-profit organisations are important in delivering certain services. The services may include: vocational training, counselling of the unemployed, maintaining and running workshops and work centres, employing unemployed to a social enterprise, giving advice to those who want to establish an enterprise and evaluating their business plans. Relevant organisations in work integration adding to the ones mentioned above are Finnish Red Cross, (Kuivalainen et al.), Local associations for Unemployed (Pättiniemi Pekka, 2001, Labour co-operatives as innovative response to unemployment in Borzaga C and Defourny J.,The Emergence of Social Enterprise.

Routledge, London, New York), Local and national associations for disabled persons (for example blind, deaf, invalids, breathing difficulties), village associations (Pättiniemi 1998), multi service centres for employment (private or public/private owned centres (mostly foundations) with multiple functions (direct employment, running work centres and social enterprises and rehabilitation services.(Ylipaavalniemi Pasi, Sariola Leena, Marniemi Janne and Pekkala Terho, 2005, Sosiaalisen työllistämisen käsitteet (Concepts of social employment) VATES-kirjat. Helsinki)

One of the problems 1990s was that public authorities did their duties without counselling or cooperation with the other in authorities doing related duties. This problem is tried to partly solve by establishing Labour Force Service Centres. These service centres are specialised to serve those who are difficult to employ. The core of the activities in the centres is customer services that exceed the boarder lines of public authorities. Municipalities and Labour Ministry participate equally for the costs of the centres; also KELA participates to the costs with a sum it considers relevant in each case. In year 2005 service centres got finance from Labour Ministry. The multiple service packages needed by the customers of labour force centres require collaboration and networking inside the service centres but also to the private producers of the services needed. (Employment report 2005, 2006, Publications of Labour Ministry).

The aims of the centres are:

- To reduce structural unemployment
- To reduce social assistance and labour market support payments arising from unemployment
- To improve the activation rate and active labour market support and
- To improve client's work ability and future capacity, participation and active lives
- The reform emphasises the importance of jobseekers' finding work fast on the open labour market and ensuring the availability of labour. (Finland's National Action Plan for Employment 2004)

Relation with the service provider in general is market oriented but in some cases as in the case of potential work integration social enterprises it may be characterised as cooperative. (Pättiniemi 2004).

The importance of non-profit organisations is important in advocacy of the interest of their own target groups, they are frequently asked to give their opinion to the parliament, government and municipal authorities. In many cities there is a voluntary municipal council of people with disabilities to take a standpoint to the questions raised and to the emerging problems.

Non-profit organisations are important also in providing and running certain services as rehabilitation centres, work centres and work shops for young unemployed. Many non-profit organisations run training centres and vocational training for their members.

3.1.3.4 Decentralisation

The design and implementation of local and regional active labour market policies is largely on the hands of local and regional actors. Since mid 1990s regional there has been 15 Employment and Economic Development Centres (TE-keskus) in Finland. The Ministry of Trade and Industry, the Ministry of Agriculture and Forestry, and the Ministry of Labour have jointly combined their regional forces in the Employment and Economic Development Centres (T&E Centre). Fifteen centres countrywide provide a comprehensive range of advisory and development services for businesses, entrepreneurs, and private individuals.

Besides services for enterprises, farmers and fisheries the T&E Centres offer advice and help:

- to implement regional labour policies
- to plan and organise adult training within the official labour policy framework"

The Employment and Economic Development Centres are significant specialists and contributors of EU funding. Each Centre also develops EU co-operation in its own area.

The centres' labour market departments' special duty is to guide and develop the local labour offices and job centres, which will continue their work for the benefit of both employers and those seeking work. They also serve municipalities in issues relating to immigrants and to applicants for asylum. (www.te-keskus.fi/english).

According to Act on Public Labour Market Services 30.12.2002 the aim is regionally balanced employment so that no labour market region exceed significant the medium unemployment is taken care with joint economic- and labour market policy actions together with the State, municipalities and enterprise sector

Municipality is obliged to arrange working opportunities to unemployed, though to more than 1 % in a year of the municipality's labour force.

They should be additional jobs not compensating those already existing from 6 months to 24 months.

State is responsible to arrange work to rest of the unemployed in the municipality. Municipality has the right to receive wage subsidies for employees that the unemployment office has directed to it due this regional obligation.

The Law mentions only enterprises, but in practice also civil society entities take part to the formulating of local plans and programs. (See page 8).

The local employment offices 148 in total having 200 side-offices have their own resources to arrange training and other measures due to the local needs if and when there is enough need in local circumstances or proper measures are not available in reasonable reach.

Giving more free hands to the labour offices and local decision is a sign of decentralisation of the administration; this is of cause due large area of Finland and very varying circumstance in different parts of the country. The Employment and Economic Development Centres are more to unite and regionalise certain competences from various ministries in order to foster the development of the regions.

Jan Kunz from Giessen has compared Giessen with the Finnish city Tampere according to his study a meaningful difference between Tampere and Giessen, both experiencing sudden and high unemployment in 1990s was in solving it. Although in both cities many actors supported the idea of collaboration and networking over regional and national borders only in Tampere the actors united their strengths to establish networks of organisations needed. In this way local actor institutionalised their struggle against unemployment and exclusion. As results of this effort emerged Tampere – Pirkkala employment agreement and Tampere 2000 network. The agreement and network were vital for efficient measures and use of EU funding. (Kunz Jan 2001, Pitkäaikaistyöttömyys ja alueellinen työllisyyspolitiikka – tapaustutkimus Tampereella ja Giessenissä (Long-term unemployment and local employment policy – a case study on Tampere na Giessen) Työpoliittinen aikakausikirja 2/2001. Ministry of Labour, Helsinki

3.1.3.5 Empowerment approach

It is hard find any valuating comments in Finish research literature weather the activation policy is aiming for "capacity building and resource enrichment or is it used only in restrictive way of work force.

Concerning the rehabilitative work actions Kuivalainen et al. argue that the new legislation is increasing the rights of unemployed by giving them opportunity to long term training. See page 5 (On the other the legislation sanctions those who refuse the make the plan and young 25 – unemployed if they do not participate to the offered opportunity to rehabilitative work. Writers comment.)

It seems that Finland has chosen a double approach where both capacity building and work fare methods are use simultaneously. In general restrictive and sanctioning measures have increased in labour market policies and in social policies.

The establishment of Labour Force Service Centres emphasises short term measures. Vocational training bought by the Labour Ministry, regional T&E Centres and local Labour offices are mostly fairly short for real vocational training. Self-initiated training support is hard to use for studying a University degree or part of it. See pages 9 – 10 But some times T&E-Centres organise especial opportunities to those who have dropt their university studies shortly before diploma to study the rest of the studies for the diploma The in effectiveness of such short time measures is shown in Finland's national action plan for employment 2004 "On those completing labour market training, 44 per cent were again unemployed three months later while 52 per cent of those who were in subsidised employment (more lasting measure)." and "Concerning labour market the effectiveness of the measures have been similar in the 2000s. Three months after the end of a measure, an average of 45 per cent of participants was again unemployed jobseekers, while 20 per cent had been placed in other measure."

Active labour market policy measures are contributing considerably to narrowing the regional disparities in employment. In 2003 there was a computational fall of 7 percentage points in the unemployment rate of the regions with highest unemployment (Kainuu and Lapland), while the computational effect of active measures in the areas with best employment (Uusimaa and South-West Finland the fall was about 2 percentage points. (Finland's national action plan for employment 2004)

Parpo showed in his doctoral dissertation paper that measures made to widen the incentive trap (see for example page 6 and cutting the unemployment befits) did not have encouraging effect to search work as the policymakers had supposed.(Antti Parpo: Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako. Stakes. Tutkimuksia 140. Helsinki 2004.)

Although recently coercive measures have been introduced Finnish labour market and poverty policies are "based on universal social policy in. In principle, all citizens are covered by the same social protection schemes and welfare services.... The universal model does not exclude the fact that targeted measures are needed, in addition, to help the most vulnerable groups." (Finnish National Action Plan against Poverty and social Exclusion – implementation report 2005)

3.1.3.6 Performance measurement

Performance measurement was meant as a system of evaluation and assessment, by which the results of active labour market policies are measured and valued. There are some hints of the evaluation system.

1. Independent evaluators selected by competition evaluate all “new” active labour market policy measures. For example the new law on Social Enterprises was evaluated after one year by such an evaluating organisation. Also best practice method is used to mainstream practices from excellent municipal or regional projects. The development of every active labour market policy measure is evaluated in yearly reports.

Statistics Finland and the Ministry Labour are publishing an amount of employment and welfare statistics different from the indicators of National action Plans. Some examples:

Unemployment

- Unemployment and unemployment rates according to the Labour Force Survey
- Unemployment rates by age and sex according to the Labour Force Survey
- Unemployed jobseekers at the Employment Services by sex, and persons laid off and on reduced working weeks
- Unemployed jobseekers at the Employment Services by age and sex
- Unemployed jobseekers at the Employment Services by occupation
- Unemployed jobseekers at the Employment Services by duration of unemployment
- Average duration of completed spells of unemployment by age and sex

Labour market policy measures

- Participants in different measures
- Labour market training
- Unemployment security

Although that most of the above and other statistic use amounts of person and participants instead of relative information, which makes it difficult to compare the information with the information of other countries.

3.1.4 First evaluation of the indicators proposed.

One of the problems with the “At risk of poverty rate” indicators is that they measure (relative) poverty in one country based on income level of that country there for the line between poverty constantly moving up or down depending on the development of incomes. Poorness would disappear if everybody would earn just as much as the other or if everybody would earn as little as the other. This makes that we have always the poor amongst us. For example 80 per cent of the Finns of 1966 would be considered poor now. May be these indicators measure more inequality than poverty? Would it be better to have some kind indicator describing the fluctuation in and out of poverty?

At risk-of-poverty rate by household shows clearly the problem groups and the development in time.

Gini-coefficient shows what it should and gives a hint if poverty and exclusion rising.

ISCED indicators on qualification are useful to indicate the development of roots of poverty.

The indicators on employment and long-term unemployment are valid due they concern the factor that is generally understood source of poverty, but the rate even of very long-time unemployment does not necessarily show directly that the group as total are poor.

Indicator on working poor directs in my opinion to at least one weak point in the labour markets and in the welfare state.

3.2 Case Studies

Cases were made in City of Pori in west coast of Finland and in a rural municipality of Rautalampi in eastern Finland. The workshop was held in August 28th in Pieksämäki eastern Finland.

3.2.1 Case Pori

Pori is a former industrial town in west coast of Finland.

Interviews were made in June from 13th to 15th .2006

Interviewer researcher Maija Pietilä.

Persons interviewed were:

- Vice Chair Mr Arto Träskelin, Association for unemployed in Pori Region
- City Councillor Chair of Committee for Social Matters MR Juha Sandberg
- Secretary in Charge of Employment Mr Juhani Laine, Labour Force Service Centre of Pori
- Work designer Ms Johanna Huhtala, Finnish Red Cross, Recycling Department Store Pori.

1. To which extent there are any choices of freedom in the local design of active labour market policy? Which decision and financial power you and the local actors have to implement a locally based policy and strategy?

1 1

Naturally all actions are based to laws and national directions concerning for example the benefits and supports. Local employment office receives an amount of money but can locally decide on focuses and priorities.

Today there is an opportunity to municipalities to feely use, the money spared from the passive unemployment measures, to active labour market measures.

The City Council of Pori has carried out an employment strategy in which the focus points have been defined, but no numbers to reach are defined. The City of Pori supports third sector out of its resources

The City and the ministry of labour have agreed on mutual Labour Force Service Centre. To this centre are directed those who are most difficult to employ. The special services needed are offered in the centre by specialists of employment services, municipal social services and by The Social Insurance Institution of Finland KELA

The local labour office has outcome and effectiveness goals decided in collaboration with the Ministry of Labour.

I 2

The municipality (City) can of course allocate its own resources to employment purposes. But there is not a clear active labour market policy with clear funding.

I 3

In the regions it is possible to set goals and focuses, but the means to reach them are everywhere the same

When an employer organisation takes a supported employee it can decide what to do with the support; whether to train the employee, or give guidance or just merely put to work. The employer has the only contact to the labour office and to the labour force service centre. (Kontti)

I 4

Naturally the local strategies are tried to be implemented, but in regional development plans employment is considered only as a part of development of industries.

Is there a network/ committee in the field of active labour market policy, whereby different actors and organisations are involved in the development of policies and strategies? (I 5)

I 5

There is a City Employment Policy Steering Group, where are included besides the City management representatives from employment services, regional development centre, enterprise prose organisations, Pori Chamber of Commerce, Association for Unemployed in Pori Region, Trade-Unions, Regional Vocational Adult education Centre. The members decide their representatives themselves. Meetings are held irregularly although 4 to 5 times yearly.

I 6

I 7

Gets information from the City and employment services, gives opinions not decisions.

I 8

How and to which extent do you/ local authorities have to account for the impact and implementation of active labour market policy? Does a regularly and obligatory reporting/documentation related to impact and implementation of active labour market policy exist?

A report of employment is included in the municipality (Cities) quarterly report and an own chapter of employment is published in the annual report of municipality (City). Labour force service centre and Employment Services collect their own reports and follow up monthly the employment situation in the region. The Social Centre (Social affairs) follows the amount of persons and households that live on relief.

Is there any intersectoral network/ committee for organisations, which implement active employment and qualification measures? (I 9)

Third sector has some peer activities, but not in very organised manner. Members of big national organisations have naturally collaboration inside the umbrella organisation. The Regional employment authorities invite sometimes organisations with similar project going on to meetings.

I 10

How are the active labour market policy measures funded? Mainly based on competitive tendering, stable contracts (without tendering), grants or any other kind of funding

All active labour market policy measures are financed mainly by the State. Employment projects are selected in competitive tenders. Separate single measures as decisions to grant employment subsidy to employ certain person or give a start-up loan for establish and run an enterprise are made with agreement with the parties' interested.

I 11

How are the (financial) relations between public administration and work integration providers regulated in the field of active labour market policy measures for long-term unemployed?

The City is supporting about 10 third sector organisations in their employment efforts this is about 10 to 15 % of the City employment budget; the projects may also be financed by labour services. According to regional (Satakunta) employment report in May there were 2500 persons working in supported employment relations. Out of them 70 were employed by the State, 600 in municipalities and 1700 in private sector including third sector organisations. That is 70 % in private, 25 in municipality and 5 in State.

I 12

How independent you are able to operate? (WIO)

- Is your organisation or your staff obligated to provide information about clients towards the administration, which is relevant for sanctions? (I 12)

There is no obligation to provide information on the employed to the authorities or other institutions. Some times information about employed persons may be changed with labour office if this is regarded to benefit the employee. The problem is rather that the information is not available from the labour offices or other public services in question to the employer. In some other regions labour offices provide private and third sector organisation who are employing the unemployed with information about their career plans made in counselling but in Pori this not the case. If the plans would be available the employer would continue its execution. The organisations of Finnish Red Cross use a formula were the employed persons can permit the organisation to ask and use such material produced by the authorities.

I 13

How far are the work integration organisations enabled to define own aims of their activities in the field of active labour market policy, additionally to the given? (I 13)

The only contract is the decision of the wage support. The work integration organisations can therefore define freely their aims and goals and actions.

I 15

Are social inclusion aims (like improving the access to social and health services / improving social skills/ improving individual capacity to act) explicitly mentioned within the contracts/ agreements with work integration organisations? Are additional financial resources provided to achieve these aims? (I 15)

See answer 13 above.

Conclusion concerning the previous questions about networks: To which extent is the manner in which the different actors are involved in designing as well as implementing active labour market policy actually relevant for which impact/ effects the respective measures have on social inclusion/ overcoming poverty?

Collaboration over the barriers of public and private (third sector) organisations is done to some degree. There is lot to do develop this aspect. There is a need for multi professional services otherwise the public sector tend only to take care separate for each other their legal duties.

I 17

How are social service organisations providing additional help accompanying to active labour market policy (e.g. child and health care services, social-psychological counselling) mainly financed?

In the labour force serve centre works also medical and social experts in side of the experts of employment. This type of basic counselling is available in Pori, but for example rehabilitation and related services are not included and financed by this office. Childcare is a basic right in Finland so it is available also to unemployed person.

(I 18)

Is there any lack of relevant social services in a quantitative and/or a qualitative way for long-term unemployed in your municipality/ region?

The are insufficiently medical help and advice to unemployed persons due that they are not subject to regular health examinations or other work related services.

(I 19)

5. Are there measures and contact points specifically designed to ease access to the structures of work integration and social inclusion services?

The labour force service centres are just such a places. In Pori there is such centre.

I 20

What's your impression of the skills of the case manager/ counsellors/ administrators responsible for the long-term unemployed? (I 20)

The situation is in good progress (third sector)

5. Which kind of occupational qualification does the staff dealing with counselling, placement, case management mainly have? (I 20)

The answer concerns the staff of Labour Force Service Centre of Pori.

About 40 % of the staff has a University degree, most of the social counsellors have a diploma from a polytechnic, all staff has further education in subjects concerning exclusion, drug and alcohol addiction and so on. There is an on going and revolving educations / training system.

I 23-28

How is the procedure of counselling, treatment and placement of the (long-term) unemployed organised at your administration? Does a kind of “case management” as an individual approach exist?

In Labour Force Service Centre there is such an individual service for long-term unemployed. About 25 to 30 % of the long-term unemployed are directed to this centre.

I 24

The client has during the whole service process the same contact persons, naturally when he/she need specialised this person guides him/her to the service needed. In Red Cross Recycling Department Store Kontti there is 35 persons employed by subsidies for part-time jobs, 3 work managers and one social service employee with diploma. The social services can be utilised if a worker needs help and support or if he/she need help from institutionalised social services.

I 28

8. Does an individual analysis of strengths and weaknesses of the long-term unemployed get conducted? Does this analysis lead to sorting the clients into groups designed depending of the placement chances and problems of its members?

The aim of the LF service centre is to make such analyses. To each group the aim is to find best possible services.

- **Is this profiling process separated from the general integration counselling?**

(I 29) The profiling method should be taken on board even in ordinary labour offices during year 2006.

(I 31ja 33)

Activation plan

9. Is there a document (called for example activation plan) defining duties of the clients as well as obligations of the administration to foster the integration process?

Does this document has the form of a legally binding contract or is this document used more like a symbolic underpinning of the activation process?

Activation plan is made to every client of the LF service centres. It binds the client and he/she is subject of sanction if he/she fails to full fill obligations jointly agreed without good reason. For "normal" unemployed a "lighter" activation plan is made after three months of unemployment.

(I 34-36)

8. How far are the individual client's requests, competences and personal circumstances regarded in the activation process? Does e.g. a specific guideline exist how to include these aspects in the activation plan

There are guidelines where the starting point is to minimise the barriers to be employed.

I 37

11. Are there any boundaries of reasonability concerning the obligation to work, e.g. based on protection of the occupational skills of the clients? How long does such protections endure? (I 37)

Occupational immunity lasts for three months after that an unemployed person is obliged to take the job offered to him/her. In practice sanctions for refusing with a cause such offer is very seldom sanctioned.

(I 38)

9. How far do aspects of social and psychological stabilisation, overcoming poverty gets included as independent goals of the integration process/ activation plans?

In the activation plans made in LF service centres include such stages, which have to do before the client is ready and motivated to try to reach the labour markets. For example problems of health is first taken care, debt counselling is given to those in financial difficulties.

- Overcoming indebtedness
- Improved language skills
- Successful addiction therapy.
- Solution of housing problems
- formal und informal qualifications
- social and communication abilities
- professional child care
- medical treatment of physical and psycho-social ills

All the in the list above can be stages in the activation plan.

(I 39)

10. How are unemployed who are seen to have no chance to get into the labour market at all dealt with?

If the long-term unemployed do not have a realistic change to enter to work, plans for achieving pension. If the pension is not possible the unemployed in question continues as a client in the normal system so that the social security and payments are maintained. The problems of such person may not be solved and she/he should find his/hers way to third sector activities directed to unemployed persons.

I 40

How does the case manager organise the contact with you and the availability of all necessary resources and supplies? (I 40)

According to the situation. LF Service Centre can arrange a support person to the client, who helps the client when negotiating with other authorities.

The Kontti can give advice and instruction how to deal with authorities or even arrange meetings with them and the client.

(I 41)

Gets an activation plan depending on its development readjusted?

The activation plan is renewed yearly or when needed.

(I 42)

11. How appropriate to the demands of the unemployed are the intensity of counselling during the case management as well as the staff capacities?

In the Service Centre the intensity of the counselling is regarded as fine whilst in making the ordinary employment plan there is less intensity.

What's the mean number of interviews per case?

Concerning the 25 to 30 % of long-term unemployed concerned to by hardly employable interviews are made according to the need of the client.

(I 43)

What's the mean duration of all interviews?

45 min

(I 44)

Cases per case manager

Medium 40 cases per case manager that is with 20 case managers 800 clients yearly in Labour Force Service Centre

(I 45)

15. Do rights of objection of the clients against administrative decisions exist and how this is get them used? (I 45)

The clients have right to object the administrative decisions on social affairs and it is free of charge. An administrative complaint (non-judicial) is in the hearing in about two weeks. A more judicial complaint can be done to the Administrative Court the duration is about 8 to 9 months.

Decisions made by the labour office or its board of trustees cannot be complained before KELA (The Social Insurance Institution of Finland) or Unemployment Chasse of the Trade Union has made their decision based to the previous decision of employment authorities. These decisions of KELA and Chesses can be complained to National Unemployment

Security Board, where the decision is made in medium after one-year further steps also take in general one year.

I 46

Is it possible to change the case manager by request of the client? (I 46)

This question was put forward only in the questionnaire directed to third sector organisations and they did not have any knowledge on this matter.

I 47

What's the share of reasonable salary per hour in the average salary for the respective work (I 47)

What's the driving time to place of work per week assessed as reasonable in relation to the working hours per week (I 47)

There is no clear percent or such measure in defining, but salaries have to be at least in accordance to the salary defined in collective labour agreement of the trade. Instead of the duration of travel time we use area based /district based working regions inside of which one should accept the work offered.

I 48

- **Does an independent counselling organisation dealing with social benefits and social assistance exist, funded by the administration? (I 48)**

In municipal social centres there are special ombudsman who help clients to do complaints. This is due social benefits and other social matters.

I 50

Which relevance do aspects of social inclusion (e.g. better access to social services) beside placement have in defining the goals of the local active labour market policy in your municipality?

The general goal is to employ the unemployed with any further definitions. The City social administration has as its goal to drop the amount of money spent to social assistance by employing the clients so that they are able to reach Unemployment insurance benefits (sic).

13. How is the whole amount of active labour market policy measures allocated among the different types of measures? Which focuses are chosen? Categories of measures may be for example: a) Unpaid work training, b) Qualification (apprenticeship / re-education / further education), c) Subsidized employment/ Job creation in the public/ non-profit labour market, d) work subsidies for private labour market, e) start up loans. (I 50)

All measures in above list are in use, but also the measure of Rehabilitative work.

16. How do you estimate the assignment of active measures in your municipality/ region in view of social inclusion aspects? Is this e.g. fitting with the variety and demands of the unemployed?

Presently we are studying opportunities to lengthen the employment period in local context in order to lift the clients to the Unemployment insurance benefit level. The idea is that thus the clients reach reasonable standard of living.

I 52

14. How is the assignment of measures distributed among sociodemographic groups (e.g. age under 25, 26-49, 50+ and gender or other national specifically affected groups) and among profiling groups? Are there any tendencies whereby some groups of the unemployed receive a special type of measure? (I 52, 55)

In Finland we use more sociodemographic groups under 24 and over 24. Those under 24 are directed to work rehearsal and training and those over 24 supported work.

I 53

15. To which degree are target-groups with special problems on the labour market (e.g. migrants, women, disabled, elderly) included by the assignment and allocation of activation measures? (I 53-54)

Women are not a special group in Finland. In Pori we have only few immigrants that there is no ground to regard them as a group. (Still we offer language courses to them)

I 53 - 56

16. What do you know about the short- and middle term continuance of the participants of different kind of measures? (I 53-65)

There are efforts to find out the effectiveness of the measures but also obstacles to find the participants after measures due legislation on privacy. The only way study the effectiveness is to try to contact the participants and interview them.

Which kind of measure seems to be successful in view of work integration, which in view of social inclusion?

Training and education are the best methods to aid long-term unemployed to find jobs; due they do not often have a proper education or vocational training. Positive social effect can be found right after a long-term unemployed have reached new contacts and a group where he can receive peer support.

Kontti: Short-term training is not an effective measure and much different training in a row is a frustrating experience.

It is important that the computer skills of the unemployed are developed due today so many job opportunities are only accessible through Internet.

Social inclusion: The best aid in social inclusion is to an unemployed to be a member of a work community. When one has duties and success in work self esteem rises rapidly.

I 56

16. Can you estimate the share of short-term measures (under 6 months) in relation to long-term measures (longer than 6 month)? (I 56)

Approximately half and half

I 57

17. How often does a placement to accompanying supportive measures services (counselling on social problems, placement to child care accommodations...) take place? (I 57)

I average the support measures are preceding the employment, but naturally it continues during the employment period (Childcare is a right in Finland whether unemployed or not.

I 60-62

18. Are there any methods/ procedures how to feed back the results of evaluation to the process of defining/ developing goals and strategies of active labour market policy? (I 61)

How far are get the effects of accompanying supportive measures (access to social counselling, health and child care etc.) included in the evaluation/ assessment of active labour market policy measures in your municipality? Are there any binding requirements how to do this? (I 60)

Are inquiries of participants applied as a means of evaluation? (I 62)

In training bought by the Labour Services evaluation of training is made regularly. In Labour Offices also client satisfaction studies are made but not in a regular manner.

Kontti is to introduce social accounting to evaluate its own activities. Including to this method participants do a self-evaluation, where the question of situation in life is raised and has there been any development during working in Kontti. (see I.12)

I 66- 67

20. Do you know the share of all long-term-unemployed getting out of social benefits while unemployment continues (p.a.)? what do you know about the continuance of those people? (I 66)

What's thereof the share of unemployed getting out of social benefits caused by break up or not beginning an assigned active labour market policy measure? (I 67)

In Finland nobody drops totally out of social assistance (unless he/she do not have a very wealthy companion). If one continuously refuses from work he/she can lose 20% of the social assistance and if the refusal still continues an additional 20% (so maximum total discount 40%, the maximum duration of such discounts are two months)

Answers to open questions

Secretary in Charge of Employment

Intensive services to unemployed should be increased even in the early stages of unemployment. If a long-term unemployed has other problems they should be treated in collaboration with other services not by sending the client from door to door and trying to avoid the costs. There is a need to widen intermediate labour markets to be able to offer employment opportunities to people having varying levels of skills. It should also be acceptable that there are people who are not able to work actively five days a week and take into use the part of the skills that is possible.

Vice Chair Association for unemployed: We should remember that life more than work. For example to those active in third sector should have the right to livelihood and the basis of active citizenship. The unemployed should have opportunities to active life with hobbies, sports and other activities.

Work designer Ms Johanna Huhtala, Finnish Red Cross

The wages of employed should increase the municipality should take its own responsibility and add some amount to pot as the municipalities do in Capital Region. The fact that minimum increase in the wages may cost larger cuts in a persons incomes (loss of certain support).

Collaboration with authorities should be increased son that the contact with labour services continues through the supported employment period. Also social workers should be included in the employment projects Also private sector should take its responsibility, although we support and train people to open labour market there is little success.

Yksityisen sektorin pitäisi ottaa rohkeammin uusia työntekijöitä, vaikka tuemme ja autamme työntekijöitä hakeutumaan avoimille markkinoille, siinä on vain vähän onnistumisia.

City Councillor: The supported work should give access to Unemployment insurance benefits. To try to cope with unemployment support or with social assistance gives just and just a meagre bred, everything else is difficult.

3.2.2 Case Rautalampi

Rautalampi is a small rural municipality in central Finland, Savo region. There are 3700 inhabitants and the number is decreasing. Biggest employers are public services (34%), agriculture and forestry (24%), retail, restaurant and hotel services (12%) and industry (11%). Unemployment rate varies from 11,7% to 17,1% depending much on season.

Interviews were made August the 8th and 10th 2006.

Interviewer researcher Jarmo Hänninen.

Persons interviewed were:

- Administration: Mayor of Municipality of Rautalampi, Mr Risto Niemelä
- Work integration organisation: Work designer Mrs Raija Haukka, Municipality of Rautalampi.
- Policy Maker: Chairman of the board of directors Mr Timo Satuli, Municipality of Rautalampi.

1. To which extent there are any choices of freedom in the local design of active labour market policy? Which decision and financial power you and the local actors have to implement a locally based policy and strategy?

11

There seems to be a dilemma between local choices and resources. A municipality has certain obligations according to legislation concerning employment activities especially for long-term unemployed. Still, there are no strict rules how to act and which measures to start. Also there are no objectives given e.g. from regional or governmental organisations. A municipality can decide its own objectives, and design own measures with own resources. Especially from administration's point of view, there should be access also to resources which are under regional employment office's allocation. Put together these resources would give strong basis to design and implement active labour market policy measures to successfully meet local needs and special characteristics.

Rautalampi municipality has given objectives for newly started measure which is implemented by local work designer. This is done in democratic process in the council of municipality. There are also new measures and tools designed, e.g. employment subsidy for

enterprises and associations which employ long-term unemployed people. Still, there is no local agreement between different interest groups. This was seen a major deficiency among all the interviewed persons. There are regional employment strategies giving background information for local active labour market policy, but local measures are not a solid part of these strategies.

I 2

The municipality allocates its own resources to employment purposes. All local resources are for active labour market policy, and the resources from regional employment office depend on what measures they decide to implement in the municipality. These measures are mostly training courses for unemployed people. Concerning active labour market policy, municipality pays 80% of the costs (budget 394 000 eur, including 79 000 eur input from Ministry of Labour). Of municipality's share 315 600 eur 67% is by law and 33% by own choice. There is also additional input from the Social Insurance Institution KELA 210 600 eur, which is not allocated to active labour market policy.

I 3

Municipality can design local measures with its own resources, and has done it also. There is a special budget for these measures, mainly fixed on yearly basis.

I 4

Local measures are not a solid part of any regional development project, but has loose connections and somewhat same focus with Sisä-Savo regional employment strategy.

Is there a network/ committee in the field of active labour market policy, whereby different actors and organisations are involved in the development of policies and strategies? (I 5)

I 5

There is no formal network or committee but e.g. work designer has created a personal network including entrepreneurs and their association, regional business development centre and different development projects.

According to interviewed policy maker, this network lacks e.g. trade unions and also rural entrepreneurs. Also, more solid network and local agreement would give stronger basis for local active labour market policy.

I 6

Work designer is in contact with the network when needed.

I 7

The main functions of this network are to co-operate/co-ordinate and make joint decisions.

I 8

How and to which extent do you/ local authorities have to account for the impact and implementation of active labour market policy? Does a regularly and obligatory reporting/documentation related to impact and implementation of active labour market policy exist?

There is no obligatory reporting task given but obviously the local council will ask for report and give public information of measures and results. Documentation and report process is much in the hands of work designer.

I 9

Is there any intersectoral network/ committee for organisations, which implement active employment and qualification measures? (I 9)

There are no intersectoral networks. Regional employment office has some role in co-ordinating activities.

I 10

How is the active labour market policy measures funded? Mainly based on competitive tendering, stable contracts (without tendering), grants or any other kind of funding

Local measures in small municipalities seldom get resources from competitive tendering. To guarantee the continuation of local active labour market policy municipality funds the measures itself getting some share of the funds needed from ministry of labour.

I 11

How are the (financial) relations between public administration and work integration providers regulated in the field of active labour market policy measures for long-term unemployed?

There is no other WIO at present than municipality's own.

I 12

How independent you are able to operate? (WIO)

- Is your organisation or your staff obligated to provide information about clients towards the administration, which is relevant for sanctions? (I 12)

There are no obligations to provide client information to any authorities. There has also been a question about this from the unemployed clients. Independence and confidentiality gives WIO good possibilities to work with clients. In fact there is a problem to get information from regional employment office, e.g. contact information to reach the target group.

I 13

How far are the work integration organisations enabled to define own aims of their activities in the field of active labour market policy, additionally to the given? (I 13)

Municipalities own WIO can quite freely define its aims but surely the given task and budget limit the possibilities.

I 15

Are social inclusion aims (like improving the access to social and health services / improving social skills/ improving individual capacity to act) explicitly mentioned within the contracts/ agreements with work integration organisations? Are additional financial resources provided to achieve these aims? (I 15)

There are no mentions about these in any documents but in practice there is e.g. campaign for health care services for unemployed people started by regional employment office. WIO gives information about it and encourages clients to use these services. It is also guiding people to use municipality's social services when needed. There are no additional funds for these.

Conclusion concerning the previous questions about networks: To which extent is the manner in which the different actors are involved in designing as well as implementing active labour market policy actually relevant for which impact/ effects the respective measures have on social inclusion/ overcoming poverty?

Local active labour market policy is mostly in the hands of municipality's own WIO and council. Local focus is to create work opportunities through e.g. subsidy measures. How you succeed in this depends much on the local information and contacts WIO has with potential employers. The role of the employers could be more visible and stronger if there was a local agreement or committee on local active labour market policy.

I 17

How are social service organisations providing additional help accompanying to active labour market policy (e.g. child and health care services, social-psychological counselling) mainly financed?

There is no additional funding for these. They are funded normally through municipality's budget. At present only exception is health care services campaigned and funded by regional employment office.

(I 18)

Is there any lack of relevant social services in a quantitative and/or a qualitative way for long-term unemployed in your municipality/ region?

There doesn't seem to be any lack of these services. Clients can be guided to municipality's services which at this moment seem to be both relevant and sufficient to meet clients' needs.

(I 19)

5. Are there measures and contact points specifically designed to ease access to the structures of work integration and social inclusion services?

There is one WIO office and info's held.

I 20

What's your impression of the skills of the case manager/ counsellors/ administrators responsible for the long-term unemployed? (I 20)

There are no skill requirements concerning counselling. Work designer does not have formal qualifications for counselling but has experience in this field. She is also interested to get further education. You have to consider also the measures to be taken. If there is focus to find and create work opportunities WIO should have also other skills than counselling.

5. Which kind of occupational qualification does the staff dealing with counselling, placement, case management mainly have? (I 20)

Office clerk.

I 23-28

How is the procedure of counselling, treatment and placement of the (long-term) unemployed organised at your administration? Does a kind of “case management” as an individual approach exist?

Now there is an individual approach. Before new arrangements the problem to clients was in travelling to the nearest city to get counselling in the regional employment office. The measures are designed to meet counselling needs of all long-term unemployed which is one third of all employed in the area.

I 24

WIO's work designer gives all the counselling excluding social and health care services.

I 28

8. Does an individual analysis of strengths and weaknesses of the long-term unemployed get conducted? Does this analysis lead to sorting the clients into groups designed depending of the placement chances and problems of its members?

Individual analysis gives positive result. WIO arranges interviews as a part of the process to get information of client's qualifications, skills and work experiences, also family situation and hobbies. This gives a good basis to design individual measures. Grouping seems to be less important with amount of clients being 56 and when focus is finding work opportunities.

- Is this profiling process separated from the general integration counselling?

(I 29)

No.

(I 31 and 33)

Activation plan

9. Is there a document (called for example activation plan) defining duties of the clients as well as obligations of the administration to foster the integration process?

- **Does this document has the form of a legally binding contract or is this document used more like a symbolic underpinning of the activation process?**

There are activation plans made but they have no obligatory or legal dimensions. They are made to help both the client and the counsellor to further and evaluate the individual employment process.

(I 34-36)

8. How far are the individual client's requests, competences and personal circumstances regarded in the activation process? Does e.g. a specific guideline exist how to include these aspects in the activation plan

Individual requests, competencies and circumstances are regarded in the activation process. Work designer has her own approach to include these in the activation plan. These are very important information to give the counsellor a picture of the client as she is mainly focusing to find a suitable employer for the client.

I 37

11. Are there any boundaries of reasonability concerning the obligation to work, e.g. based on protection of the occupational skills of the clients? How long does such protections endure? (I 37)

WIO always tries to find work opportunities related to client's occupational skills. There is no need to violate this principle without client's permission because WIO is not a part of governmental employment organisation which have regulations that occupational immunity lasts for three months being unemployed. There is a possibility to get sanctions if client doesn't accept the job offered.

(I 38)

9. How far do aspects of social and psychological stabilisation, overcoming poverty gets included as independent goals of the integration process/ activation plans?

There are no procedures to handle these aspects in the activation plan. Much relies on work designer's own approach and methods aiming to give individual counselling. Depending also on the problems of the local target group the usually considered aspects are:

- Successful addiction therapy.
- Formal und informal qualifications
- Social and communication abilities
- Medical treatment of physical and psycho-social ills

(I 39)

10. How are unemployed who are seen to have no chance to get into the labour market at all dealt with?

There are no specific guidelines to validate a client as not employable anymore. This is also matter of work designers approach. If the client is regarded not to be employable in enterprises or associations there is also a possibility to be placed in local work centre.

I 40

How does the case manager organise the contact with you and the availability of all necessary resources and supplies? (I 40)

(I 41)

Gets an activation plan depending on its development readjusted?

(I 42)

11. How appropriate to the demands of the unemployed are the intensity of counselling during the case management as well as the staff capacities?

Although the measures are designed to meet every long-term unemployed there is not enough resources and skills in local WIO to meet all these demands.

(I 43)

- What's the mean duration of all interviews?

(I 44)

Cases per case manager

(I 45)

16. Do rights of objection of the clients against administrative decisions exist and how this is get them used? (I 45)

WIO does not make administrative decisions.

I 46

Is it possible to change the case manager by request of the client? (I 46)

In theory yes, in practice no.

I 47

What's the share of reasonable salary per hour in the average salary for the respective work (I 47)

What's the driving time to place of work per week assessed as reasonable in relation to the working hours per week (I 47)

WIO and local measures focus on local employment but there are certain working regions established by employment offices. Salaries have to meet legal agreements but concerning integrative jobs there are different regulations which give lower wages or subsidies.

I 48

- Does an independent counselling organisation dealing with social benefits and social assistance exist, funded by the administration? (I 48)**

I 50

Which relevance do aspects of social inclusion (e.g. better access to social services) beside placement have in defining the goals of the local active labour market policy in your municipality?

There is no certain goal given but the main aim is to employ the clients. This is seen to give best possible start to improve social situation of unemployed people.

13. How is the whole amount of active labour market policy measures allocated among the different types of measures? Which focuses are chosen?

Categories of measures may be for example: a) Unpaid work training, b) Qualification (apprenticeship / re-education / further education), c) Subsidized employment/ Job creation in the public/ non-profit labour market, d) work subsidies for private labour market, e) start up loans. (I 50)

- a) Unpaid work training 0,5%
- b) Qualification (apprenticeship / re-education / further education) 0,5%
- c) Subsidized employment/ Job creation in the public/ non-profit labour market 29%
- d) work subsidies for private labour market 70%
- e) start up loans 0%

Local active labour market policy is focused on d) work subsidies for private labour market and c) Subsidized employment/ Job creation in the public/ non-profit labour market.

16. How do you estimate the assignment of active measures in your municipality/ region in view of social inclusion aspects? Is this e.g. fitting with the variety and demands of the unemployed?

This depends much on the work designers approach. Of course with minimum resources you can't meet all the special demands.

/ 52

14. How is the assignment of measures distributed among sociodemographic groups (e.g. age under 25, 26-49, 50+ and gender or other national specifically affected groups) and among profiling groups? Are there any tendencies whereby some groups of the unemployed receive a special type of measure? (I 52, 55)

Local measures are focused on long-term unemployed people and special attention is on age under 25.

/ 53

15. To which degree are target-groups with special problems on the labour market (e.g. migrants, women, disabled, elderly) included by the assignment and allocation of activation measures? (I 53-54)

There is no assignment or allocation of measures depending on special target-groups.

/ 53 - 56

16. What do you know about the short- and middle-term continuance of the participants of different kind of measures? (I 53-65)

There is no report or evaluation system for this. The official employment reports given out by employment agency just deal with statistical unemployment numbers. Municipality is trying to develop its own system that would give more explicit and individual data about those attended to the measures.

Which kind of measure seems to be successful in view of work integration, which in view of social inclusion?

In view of work integration education for employer's processes seems to be very effective. This includes also contacting between work designer and the employer and in many cases work training.

In view of social integration there seems to be some success achieved by subsidising employment to labour intensive employers. There is also need for measures applicable to people with poor placement chances.

I 56

16. Can you estimate the share of short-term measures (under 6 months) in relation to long-term measures (longer than 6 month)? (I 56)

All measures are longer than 6 months.

I 57

17. How often does a placement to accompanying supportive measures services (counselling on social problems, placement to child care accommodations...) take place? (I 57)

I 60-62

18. Are there any methods/ procedures how to feed back the results of evaluation to the process of defining/ developing goals and strategies of active labour market policy? (I 61)

How far are get the effects of accompanying supportive measures (access to social counselling, health and child care etc.) included in the evaluation/ assessment of active labour market policy measures in your municipality? Are there any binding requirements how to do this? (I 60)

- **Are inquiries of participants applied as a means of evaluation? (I 62)**

There are no binding requirements at present. Means of evaluation are at planning stage and there is need for feedback to develop local active labour market policy measures and also strategies. Trough the long-term measures work designer keeps contact with participants.

I 66- 67

20. Do you know the share of all long-term-unemployed getting out of social benefits while unemployment continues (p.a.)? What do you know about the continuance of those people? (I 66)

- **What's thereof the share of unemployed getting out of social benefits caused by break up or not beginning an assigned active labour market policy measure? (I 67)**

Finnish social assistance gives quite covering "safety net" in almost every situation. Although unemployment continues for many years you always get some subsidy or you can or you are possibly obliged to attend a new measure. The problem is that income usually drops while unemployment goes on. In rural areas work integrators have to consider carefully all the measures because of long distances. E.g. work training far from home could cause severe economical problems to unemployed. This is also problematic for normal labour market especially in low-wage branches and for people who have had long-term unemployment.

Answers to open questions

Administration: Mayor of Municipality of Rautalampi, Mr Risto Niemelä

All national employment resources should be allocated to local level e.g. per capita. Together with municipalities' own resources they would give sound basis for active labour market policy. Measures could be designed to meet local needs and special characteristics. Focus should be more on developing labour intensive businesses than on social policy. Creating work opportunities is the best way to overcome social inclusion and poverty.

Work integration organisation: Work designer Mrs Raija Haukka, Municipality of Rautalampi

The best way to fight social inclusion and poverty is to create long-term jobs. Education and training meeting employers' needs is very important. If a participant can't find long-term job there should still always be a long-term plan to be employed.

Policy Maker: Chairman of the board of directors Mr Timo Satuli, Municipality of Rautalampi

Subsidised employment accompanied by individual counselling is a good way to prevent social inclusion and poverty. Especially branches with low productivity (labour intensive) should be in focus. For people with poor placement chances there should be relevant and meaningful opportunities to be employed in work centres.

3.3 Workshop on the effects of active labour market policies in reducing poverty

Held in the Pieksämäki Unit of the Diaconia University of Applied Sciences, at 28.8.2006 between 12.30-16.00 p.m.

Diakonia-ammattikorkeakoulu, Huvilakatu 31, Pieksämäki

Participants:

Local and regional experts

- Mr. Reino Matilainen, Member of the Pieksämäki Municipal Board of Directors and of the Pieksämäki City Council
- Mrs. Raija Haukka, Municipality of Rautalampi, Employment Office
- Mrs. Sirkka Rytönen, Director of the Pieksämäki Employment Office

Labour integration organisations

- Mr. Jari Honkanen, Assembly of Sport Associations in Pieksämäki, Employment Project Manager
- Mr. Markku Poikola, Association of People with Mobility Disabilities in Pieksämäki
- Mr. Juha Huhta, Association of People with Mobility Disabilities in Pieksämäki
- Mr. Raimo Salmi, Bovallius Palvelut Social Services, Project Manager

National experts and researchers

- Mrs. Riitta-Liisa Rotinen, Pieksämäki Unit of the Diaconia University of Applied Sciences, Project Manager
- Mr. Harri Kostilainen, Järvenpää Unit of the Diaconia University of Applied Sciences. Project Manager
- Mrs. Merja Toijonen, Employment and Economic Development Centre in Pieksämäki, Researcher
- Dr. Kari Vinni, Director of Research in the Department of Social Economics of Kuopio University
- Dr. Aija Kettunen, Research Centre on Social Economics, Senior Researcher
- Maija Pietilä, researcher in cooperative Idekoop

- Jarmo Hänninen, researcher in cooperative Idekoop
- Mr. Pekka Pättiniemi, Director of KSL-Civic, Association for Adult Learning, Head of the project in Finland

3.3.1 Active labour market policies and poverty in Finland

The workshop started with an introduction to the theme by Mr. Pekka Pättiniemi. In his speech Mr. Pättiniemi argued: "In the welfare state, poverty is a relative phenomenon as it means living below the generally expected living standard due to insufficient resources. Poverty as a relative phenomenon includes two main aspects: low resources and bad living conditions. We aim at making a difference between living with small resources out of free will on one hand and on the other hand living in poverty by lack of means to improve one's conditions.

In Finland as in many other countries, unemployment and other changes in households' incomes are the main reasons of poverty. Unemployment of the head of family has the strongest connection to poverty. In Finland 44, 9 % of the families hit by unemployment has been experiencing poverty, 20 % has been experiencing poverty repeatedly and 10 % experiences permanent poverty. Poverty is more common among families with unemployed members than among those unhit by unemployment or among those entirely living outside the labour market.

In the majority of cases the end of poverty is connected to increasing incomes and employment.

Occasional poverty is most common among young and single persons, repeating poverty is common also among single parents.

Groups hit by permanent poverty are young persons and people older than 64, single persons and single parents. One's place of living does not seem to affect poverty. It seems that in Finland:

- The population is becoming divided in permanent groups in which the probability of poverty ranges from almost certain to non-existing
- Although poverty spells are generally very short, there is a tendency for the spells to hit the same families over and over again

It could be reasonable to differentiate socio-economic poverty from poverty connected with age.

3.3.2 Subsistence subsidy as a means to reduce poverty

In her research "Missä määrin toimeentulotuki poistaa köyhyyttä/ To what extent subsistence subsidy does reduce poverty", Mrs. Susan Kuivalainen has investigated the importance of subsistence subsidy as a means to reduce poverty in Finland.

In the Finnish social insurance system, subsistence subsidy is the final means to guarantee a living. Its historical roots are in poor relief and its recipients have always been in the poor part of the population. Because subsistence subsidy has been developed to insure people from poverty, its effect in reducing poverty is far more important than the effects of other means to create an income. The question whether and how subsistence subsidy succeeds in its primary task – reducing poverty – is essential. Does subsistence subsidy succeed in raising households from poverty and if so, to what extent? This question is also of importance in the

European Union, where the central position in action aimed at reducing poverty has been taken by this final means to guarantee minimal social insurance.

Analysis of its level in seven European countries learns that the minimal social insurance in the Northern countries does guarantee a higher income than in the other countries. In several cases the income of the families involved in the research was raised above the limit of poverty.

The research of Mrs. Kuivalainen points out that subsistence subsidy has a clear effect in reducing poverty. After receiving subsistence subsidy *fewer* households do live in poverty. Before receiving subsistence subsidy even a quarter (26 %) of those households receiving it for the period of one year, was living in poverty when their income is measured according to the standards of the relative method. After receiving subsistence subsidy this part was 10 percent. This means that 16 percent of the households receiving it do rise above the limit of poverty (50 % of the median income) thanks to the subsistence subsidy. Due to subsistence subsidy extreme poverty disappears almost totally among its recipients. In this respect it is a fact that the Finnish subsistence subsidy fulfils its aim.

On the other hand however, the research of Mrs. Kuivalainen indicates that the Finnish subsistence subsidy does not reach poor households as effective as it should do. Of the households living in extreme poverty only 26 percent was receiving subsistence subsidy.

Why does subsistence subsidy not raise all households from poverty and do the households not receiving it share some particular features? What are these households like whose income remains below the limit of poverty but do not receive subsistence subsidy? Why does a great part of the households living in extreme poverty not receive subsistence subsidy?

In order to give a picture of poverty, the EMDELA report made use of the Laeke indicators poverty risk and permanent poverty risk. These indicators do apply to households with an income which is 60% from the average, or even smaller. These relative poverty measure methods are criticised therefore that *always and in every society can be traced households with an income which is 60% from the average income, or smaller*

3.3.3 Active labour market policy efficiency in employment

In July 2006, the Ministry of Labour published the report of Mr. Kari Hämäläinen and Mr. Juha Tuomala on the effects of labour market policies. If it is a fact that unemployment is the main cause of poverty and that reducing poverty is most effectively done by getting rid of its cause, active labour market policies are indeed the means by which poverty will be reduced.

The report examines the long-term effects on employment of labour market policies in different periods. The specific branches of labour market policies Mr. Hämäläinen and Mr. Tuomala did examine were employment subsidy and the system of apprenticeship, both organised as well in the private as in the public sector.

Especially with regard to employment subsidy, suspicion has been raised that its participators are deprived by the other employees or that the increased employment in the enterprises receiving the subsidy weakens the market position of the enterprises not receiving the subsidy. Mr. Hämäläinen and Mr. Tuomala do conclude that in the years 1998 and 1999 the overall employment in small enterprises receiving employment subsidy did develop better than in comparable enterprises not receiving the subsidy.

Apart from overall employment, which includes subsidised employees, they examined the development of unsubsidised employment in the enterprises compared. "If employment subsidy really derivates unsubsidised employment, there should be less unsubsidised employment in those enterprises using employment subsidy." The results seem to indicate

that, instead of depriving it, employment subsidy does raise also unsubsidised employment.

The effects of employment training did vary considerably, depending on when it started and on the period examined. A very positive effect was shown by the training started after 3-6 months of unemployment. Employment of its participants did eventually rise up to even more than 20 percent in comparison to others. The average effect however did remain below ten percent.

The effect of job-seeking training was very small and did for the entire period examined remain close to zero. Especially the job-seeking training that was started in the first stage of unemployment was shown to be ineffective in comparison. Instead, its effects on the employment of those unemployed for a longer period (12 months) were a little better.

Employment subsidy in the private sector did clearly improve the chances on the labour market of those receiving this subsidy. Its effect was also positive regardless of in which stage of unemployment the subsidy was started. Instead, the effect of employment subsidy was weak in the public sector. Employment subsidy in the public sector did only show some result with regard to long-term unemployment.

Participants in employment subsidy in private or public sector do however have different backgrounds. Those taking part in employment subsidy in private enterprises and associations do clearly employ themselves better in the open labour market than those who do receive employment subsidy in the public sector. It seems that employment subsidy does show quite good results in the private sector, whereas those who participate in employment subsidy in the public sector do not gain very much from their effort.

Apprenticeship did show quite positive results in the employment of individuals. Those participating in the apprenticeship system clearly did in comparison with others have a bigger probability of being employed. They also had a background which was very strongly orientated to the open labour market."

Researchers Mr. Hänninen and Mrs. Pietilä did speak about the interviews they made in Pori and Rautalampi. After these introductions did start a lively discussion of the theme. Their enthusiasm made the participants in the workshop jump from one subject to another. The following summary of the discussion is split up according to the different themes.

3.3.4 Discussion on poverty, unemployment and the use and validity of the "EMDELA" indicators

3.3.4.1 Poverty discussion

Poverty discussion from the point of view of the Labour Administration

The prevention of poverty from the point of view of the Employment and Economic Development Centre:

In the Labour Administration poverty has no priority. Instead, in its opinion poverty will be reduced as a result/by-product of economic policies. The Labour Administration does aim at preventing poverty by making and keeping people fit for the labour market.

The prevention of poverty from the point of view of the Labour Office:

- Labour Offices do discuss income policies with the Ministry of Labour.
- Long-term unemployment and the prevention of poverty and deprivation is only a small theme and the core task is employment
- Structural unemployment as caused by the recession halfway the 1990's, is still a difficult matter for the Labour Administration to deal with.

The income of the poor

- The income of the poor has dropped in comparison with the average income especially halfway the 1990's and afterwards. This seems to have to do with both the introduction of the labour market subsidy as well as with the growing discussion on the income trap having resulted in more restrictions in the distribution of the subsidy.
- During the 1990's, discussion has been raised about how to get rid of the income trap and about how to make it more attractive to search for employment.
 - people should be more self-sustaining
 - one means to this was reducing social security
 - income differences were growing faster than before
- How to cut off people from their dependence on social security has become the central theme in discussion, instead of the prevention of poverty
- Subsistence subsidy reaches only 26 % of the poor – why? There are poor who do not demand for subsistence subsidy although they are entitled to receive it. At least in the province, there are for example long-term unemployed who are "very satisfied with their life" although they are certainly not unemployed out of their free will.

About the incentive trap:

- Among others Mr. Antti Parpo has noticed in his dissertation that the problem of the incentive trap is smaller than it is usually thought to be.
- However, for those with a small income it is a problem that due to shortterm employment their income is not stable.
- Such a situation can be compared to the incentive trap because unstable income causes more harm and bureaucracy than a small growth in income would do.

Discussion about problems in cooperation and about bureaucracy:

Cooperation and adaptation to local circumstances from the point of view of the Labour Office

- The Labour Administration acts along national legislation and adaptation to local circumstances has to happen within the limits of this legislation
- If the possibilities given by law are not satisfying, the possibilities of the imposers of law – Labour Offices – to affect the making of law are limited.
- Organisations and others should be active in the direction of the makers of law
- If at a local level there is a shared view on what is needed, cooperation, information and discussion will enlarge trust and creativity and there will be possibilities to act within the limits of law.

- Cooperation can improve the situation because everyone is able, according to his or her own role, to do something in order to achieve the common goal – for example examinations for receiving pension benefit should be done by the health service and not in the Labour Office
- In Pieksämäki a labour market group whose members do come from all directions, does act as the platform for cooperation and discussion
- In the larger communities, the Labour Service Centres do act as the platform for cooperation
- The Social Service is an important partner for cooperation but she could still be more active – someone representing the Social Service is missed at many tables.
- If there are no sufficient jobs, efficient service or cooperation does not solve the problem, although they can improve the situation.

Examples of cooperation and useful experiences in the Pieksämäki region

- Sports in the Pieksämäki region is a good example of how organisations can work
 - 33 local sports associations do act as a partner of the Labour Office
 - This results in quantity, quality and effect
 - The same is expected from the organisations in social and health services
- The community has an important role in subsidising the third sector as an employer
- Hakeva-project (planned Labour Service Centre, to be coordinated by the Pieksämäki Unit of the Diaconia University of Applied Sciences and to be financed by ESR-funds)
 - Possibilities to direct resources to the subsidy of unemployed

Active labour policies from the point of view of the City of Pieksämäki (member of the City Council)

- In Pieksämäki responsibilities are delegated to several organisations
- City
 - Is concentrating on creating opportunities
 - Is trying to improve the opportunities for employment and
 - Is investing in the subsidy of entrepreneurship
- Although during the 1990's about 2000 jobs have disappeared from Pieksämäki, new enterprises and jobs have been created even to such an extent that in some realms there is a shortage of employees
- Employment is the goal of three sectors
- Discussion has been on the relationship between social enterprises and so-called hard entrepreneurship and there is a suspicion that normal entrepreneurship cannot compete with the subsidised one.
- Despite of this, Bovallius Palvelut Oy (social enterprise) is locally an import actor.

The point of view of Bovallius Palvelut Oy and social entrepreneurship

Although this is a widespread fear wherever social entrepreneurship arrives on the scene, social enterprises do not put pressure on prices

- The costs are the same as for the other entrepreneurs and the other enterprises do receive employment subsidy too
- Subsidy for social entrepreneurship may be better than for others but the nature of its manpower – those to be employed – makes its job often also harder
- Moreover, the goal of social entrepreneurship is lasting employment, demanding for a person who in that stage can do a normal amount of work
- For example in the third sector, subsidised employment seldom changes into long-term employment

Social enterprises

- Are at this moment up to 50 in number, employing about 300 persons, about 100 of these long-term unemployed and handicapped. Although the number of employed is rather small, on local scale it can be of importance
- Same as in founding any other enterprise, important in starting a social enterprise is a working business idea. For example in Muonio the idea developed from the large amount of sleigh dogs – the place counts about 1000 dogs – and the need to do something about the shit these dogs do produce

Cooperation with the local Labour Administration

- Has been always good in the Pieksämäki region as well as elsewhere
- Has not been suffering from unnecessary bureaucracy nor other problems (Mr. Salmi has been participating in the founding of social enterprises in several places)

In addition:

In order to receive payment subsidy, there should be planned activities for the unemployed (Mrs. Haukka, Rautalampi)

- Planning of these activities demands a visit in the Labour Office and if this office is not situated in the own municipality this will take time and cause costs.
- It is hard to get information about the “who is who” in the local Labour Administration Board and about the way these people have been elected.

The information enterprises should give in order to receive subsidy is regarded as bureaucracy.

- From the point of view of the Labour Office an extract from the trade register, proof of tax debt, information about lay-offs and dismissals as well as eventual problems with the payment of wages do guarantee that public resources are not spent on bad entrepreneurship.

3.3.4.2 Discussion about the position of the unemployed

Unemployed and legal insurance

Interviews did reveal the following problem: the Social Insurance Institution leans on the decision made by the Labour Office, a decision one cannot appeal from. Unemployed should receive subsidy from a lawyer

- The Employment and Economic Development Centre can also advise unemployed on, for example, the chances of an appeal. Labour Offices too do advise their clients in legal matters.

Also the decisive stages of applying for a job or planning activities may cause fear to the unemployed and they might need help. The unemployed are not able to /do not believe in their skills to express their needs and explain their goals when they are caught into "negotiations" with social insurance and labour force authorities.

The interviews do reveal criticism to the fact that the organisations who are to employ, do not always receive information on the planned activities, what makes it difficult for them to subsidy unemployed:

- If it is an aim to put the unemployed on the throne, he or she should decide by his or her own free will whether and to whom he or she wants to show his activity plan. It is not allowed to send forward documents of unemployed without them knowing about that.
- The Labour Administration is bound by the law on right-of-access, and this sets limits to for example the distribution of information about unemployed (Labour Office)

Client service from the point of view of the Labour Office

- By trying to make uniform laws and rules on a national scale, the Labour Office employees do not want to cause harm to their clients
- For example the rules on compensation of labour market subsidy are imposed to stimulate the unemployed to be active – they are not just an official's invention to annoy the unemployed
- The aim is a uniform service on a national scale, which is also of importance with regard to the client's legal insurance
- Legislation and rules on unemployment insurance and labour market subsidy are very complex, so it cannot be expected from one individual official to know all about them

3.3.4.3 About indicators

Indicators do not raise any specific attention nor are they in active use.

Labour Office

- The goals of the Labour Offices have been set on a very individual base. Individual even to the extent that it does not make sense to tell about them in public. The indicators on these goals in use now, are bad in practice
- What should be the aim is the introduction of more clear national parameters, because these would as well help to check the organisation as be comparable

The comment of the Employment and Economic Development Centre

- In the Finnish situation the degree of unemployment is not a suitable indicator with regard to poverty. A person who has been without a break unemployed for one year can still receive unemployment allowance, granting him or her a relatively well economic subsistence
- A better impression of poverty would be given by the number of recipients of labour market subsidy

3.3.4.4 More discussion

About labour market training

- The original aim of the Labour Office is to provide the community with professional workers
- Planning for the entire region may result in the training that is needed
- In Pieksämäki, training is being organised in the professions for which there is a local need, for instance in health service, metal work and building
- In this way there is a supply of professional workers, of work for the trainees and of trainees for the training

Research result: employment subsidy is more efficient in the private sector than in the public sector

- Apart from employment, there are also other effects of subsidy. Of much importance are often its social effects preventing deprivation.
- One reason for the meagre results in founding new structural employment in the public sector is the pressure of the State on productiveness and the lack of resources in the municipalities.
- The public sector does also meet the needs of those who are difficult to employ, i.e. those for whom employment is only part of the story.
- Also the employed in the third sector, where employment does happen with subsidy but rarely results in structural jobs, are seen to have been employed by the private sector
- In small enterprises, employment subsidy often takes place in the fresh worker's "introduction-", or "test-period", during which a final decision on his or hers permanent employment has not yet been made.
- The legislation on employment subsidy does not prevent it from spreading on a wider scale in the public sector. However, due to the system it is possible to employ more people when the same resources are directed towards the private sector. Moreover, the Labour Office has its own individual efficiency aim in which it is laid down how much employment subsidy is to be directed towards the different sectors, for example that of the State. In Etelä-Savo, the Environment Centre has been offering state official posts as employment subsidy jobs (Labour Office)

About employment coaching in Rautalampi (Mrs. Haukka, Rautalampi)

- A way of acting, starting from people's own initiative, that tries to offer working places to unemployed
- Organising a connection between those short of work and potential employers

- Creating new jobs is being made difficult by the prejudices of employers towards problems with alcohol and drugs, as well as the suspicion that all long-term unemployed would suffer from these problems.
- Employment subsidy is being directed towards the third sector. Subsidy demands for letter of attorney.
- It is a problem to receive information about the unemployed from the Labour Office.

3.3.4.5 General remarks

- If there are not enough jobs, activities and cooperation do not bring any solution
- There is a need for "fitting" jobs – different work possibilities for different people, as well as so-called "intermediate labour markets"

Badly performed active labour market policies produce only harm.

3.4 Summary

Poverty in Finland has been growing as a consequence of the recession in the 1990's. Also welfare has been spreading on a more unequal base in comparison with the 1970's and 1980's. Although after the recession the average income level has risen with great speed and unemployment has been reduced, poverty has been increasing. This gives reason to suspect the relationship between unemployment and poverty. Although it has been increasing, poverty in Finland still ranges among the less severe in Europe, same as in the other Northern welfare states and Netherlands.

Poverty has been spreading in a rather clear pattern over different age groups and regions. Partly, it is also a direct consequence of weak social policies. It can be concluded that:

1. The population is dividing in permanent groups, where the probability of experiencing poverty ranges from almost non-existent until almost certain and
2. Although the periods of poverty are mostly short, these do seem to hit the same group repeatedly.

Short-term poverty generally hits young people and singles, repeating poverty also single parents. It could be reasonable to differentiate socio-economic poverty from age-connected poverty.

Although subsistence subsidy (social assistance) does seem to provide the needs of only part of all poor, it is important in reducing poverty especially among people older than 64. Active labour market policies seem to have importance in reducing poverty and therefore in upholding the welfare state. The same can be certainly said for employment subsidy in the public sector, because for many this subsidy means the possibility to return to unemployment allowance after the employment subsidy period, or after other short-term employment following employment subsidy.

In the Finnish system – at least in practice – it is odd to speak about reducing poverty as the aim of active labour market policies. It is nobody's clear aim, not even the one that local social sector actors do claim in public.

The Labour Administration does look at employment primarily from the economic angle. People applying for a job are a resource (more or less) fitting into the labour market and employment is a means to get this resource producing benefit for the economy. This way of thinking does not in the first place include any interest in the wellbeing of the unemployed or

in the other social effects of employment/unemployment (labour is only an economic resource).

Social policies instead, ought to look in more various ways at people as members of society. Its realm is also the wellbeing of the individual, closely connected to the economic resources (poverty) people can make use of. The aim of Finnish social policies is also a relatively equal distribution of income and/or the reducing of poverty. In this way, employment and active labour market policies are means to reduce poverty and this aim should be reached in cooperation with the Labour Administration.

In the two local cases Pori and Rautalampi both were in the beginning of more intensive local or regional collaboration on reducing employment and poverty. Local partnerships were to be established and new local policies in development. Pori got a written and agreed plan for employment, but the partnership was not yet ready for collaboration. Rautalampi as a small community had not written plans on employment or poverty, but was swiftly moving to more efficient co-operation amongst various local and regional actors.

The case of Pieksämäki came up in the national workshops and showed the efficiency of public private or third sector partnership in fighting unemployment. In this small town 33 local sports associations do act as a partner of the Labour Office. This has had good results in quantity, quality and effect. The same can be expected in the future collaboration with the organisations in social and health services.

In practice however, the partner of the Labour Administration is the local Social Office. Although the local Social Office should in cooperation with the Labour Administration make people fit into the labour market and stimulate the employment of those who suffer difficulties on it, the start of its work has been problematic.

Could it be that cooperation does not arise because the Labour Administration is blind to the aim of reducing poverty and increasing welfare, it is focusing merely to the economic side of employment. The other reason could be in the local Social Office's traditional ways of performing its work and in its responsibilities. The local Social Office is not used to deal in an active way with the prevention of poverty. It puts all its effort into the production of services as well as the reducing of the consequences of poverty and deprivation.

It seems that active labour market policies do not at this moment belong to the priorities – they do not attract any special attention – neither in the local Labour Administration nor in local Social Offices. As a consequence, indicators too do not raise any particular interest. There are no local actors who pay any attention to this point of view.

Bibliography

Finland's national action plan for employment 2004

Finnish National Action Plan against Poverty and Exclusion (2003-2005)

Finnish National Action Plan against Poverty and social Exclusion –implementation report 2005

KUIVALAINEN SUSAN, AIRIO ILPO, HIILAMO HEIKKI AND NIEMELÄ MIKKO 2005: Suomalainen köyhyyspolitiikka (Finnish Poverty politics) in Saari Juho (ed.) 2005 Köyhyyspolitiikka (Poverty Politics).

KUNZ, JAN 2001, Pitkäaikaistyöttömyys ja alueellinen työllisyyspolitiikka – tapaustutkimus Tampereella ja Giessenissä (Long-term unemployment and local employment policy – a case

study on Tampere na Giessen) Työpoliittinen aikakausikirja 2/2001. Ministry of Labour, Helsinki

LABOUR MINISTRY 2005, 2006: Employment report 2005, 2006, Publications of Labour Ministry

PARPO, ANTTI 2004: Kannustavuutta tulonsiirtojärjestelmään. Tulonsiirtojärjestelmän muutokset, kannustinloukut ja tulonjako, Stakes, Tutkimuksia 140, Helsinki

PÄTTINIEMI, PEKKA 2001: Labour co-operatives as innovative response to unemployment in Borzaga C. and Defourny J., The Emergence of Social Enterprise. Routledge, London, New York

PÄTTINIEMI, PEKKA 2004: Work integration enterprises in Finland. EMES working paper 04/07

YLIPAAVALNIEMI PASI, SARIOLA LEENA, MARNIEMI JANNE AND PEKKALA TERHO 2005: Sosiaalisen työllistämisen käsitteet (Concepts of social employment) VATES-kirjat. Helsinki

4 Country Report: Germany

4.1 *State-of-the-Art: Design sozialer Integration und Maßnahmen zur Arbeitsmarktförderung*

4.1.1 Einleitung

Langzeitarbeitslosigkeit ist seit den 1990er Jahren in Deutschland eines der größten Probleme auf dem Arbeitsmarkt. Nach der Definition des Internationalen Arbeitsamtes sind mehr als zwei Drittel der Arbeitslosen länger als ein Jahr erwerbslos. Langzeitarbeitslosigkeit kann zudem zu weiteren Problemen führen, wie Armut, Krankheit, Schulden, psychologische Probleme etc. Deshalb ist die Verknüpfung von Arbeitsmarktförderung dieser Personen mit denen sozialer Hilfen besonders wichtig. Eine Arbeitsmarktpolitik, die allein auf eine Vermittlung dieser Personengruppen zielt, ist u.E. ebenfalls unangemessen. Dies zeigen die Erfahrungen mit Personen, die in prekäre Beschäftigungsverhältnisse, Niedriglohnarbeitsplätze u.ä. vermittelt wurden (sog. Working poor). Daher sind Strategien notwendig, beide Aspekte – Arbeitsmarktintegration und soziale Integration – zu verknüpfen.

4.1.2 Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik

Nach einer vorübergehend verringerten Arbeitslosigkeitsquote von 1999 bis 2001, ist die Arbeitslosigkeit in Deutschland bis 2005 wieder deutlich angestiegen (von 7,9% in 1999 auf 9,5% in 2005) (vgl. Eurostat).¹ Die Langzeitarbeitslosigkeit ist dabei noch deutlicher gestiegen (von 3,9% in 1995 auf 5% in 2005, das entspricht einem Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen von 48,2% in 1995 und 53% in 2005), wobei dies vor allem auf einen Anstieg bei männlichen Arbeitslosen zurückzuführen ist (von 2,6% auf 4,7%), während die Quote für Frauen weitgehend konstant blieb.² Die Entwicklung der sehr langen Arbeitslosigkeit bietet ein ähnliches Bild (Anstieg von 2,2% in 1995 auf 3,2% in 2005), wobei wiederum die Männer besonders betroffen sind (mit 1,4% in 1995 auf 3% in 2005).³

In Deutschland gibt es drei besonders betroffene Gruppen. Zunächst ist der Unterschied zwischen Ost und West bzw. zwischen den Alten und den Neuen Bundesländern von besonderer Bedeutung. So ist die Arbeitslosenquote in den Neuen Bundesländern (17,7% in 2002) mehr als doppelt so hoch wie in den Alten Bundesländern (7,6%). Ähnlich deutliche Unterschiede wie in der regionalen Differenzierung finden sich auch für die zweite besonders betroffene Gruppe, Migrantinnen und Migranten. Deren Arbeitslosenquote ist etwa doppelt so hoch ist wie die der Deutschen (17,6% in 2002, während die der Deutschen 9,8% betrug).⁴ Des weiteren weist die Arbeitslosenquote für ältere Menschen besonders hohe Werte auf, so beträgt die Arbeitslosenquote für über 50jährige 24,9% in 2005 im Gegensatz zu 13% Gesamtarbeitslosenquote. Auch für über 55jährige beträgt die Quote noch 11,9%, was im Lichte der entsprechenden Möglichkeiten für einen vorzeitigen Austritt aus dem Erwerbsleben immer noch als hoch einzuschätzen ist (vgl. BfA 1999).

¹ Die Daten der BfA bestätigen dieses Bild bei etwas anderen Zahlenwerten (1999: 11,7%, 2005: 13%).

² Quelle: Eurostat, Laeken-Indikatoren 7 und 19

³ Quelle: Eurostat, Laeken-Indikator 20

⁴ Quelle: Bundesversicherungsanstalt für Angestellte Bfa. Vgl. Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005 (Anhang), S. A6. Angaben für MigrantInnen nur für früheres Bundesgebiet, da deren überwiegender Anteil im früheren Bundesgebiet lebt.

Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik hat die Bundesregierung die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (die sogenannte Hartz-Kommission) eingesetzt, aus deren Beratungen und Empfehlungen schließlich die viel diskutierten Hartz-Gesetze I-IV entstanden sind. Diese hatten eine Effizienzsteigerung der Arbeitsvermittlung zum Ziel, werden aber im NAP incl. auch als Strategie zur Bekämpfung von Armut ausgewiesen (Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005: 21). Die Umsetzung der Reformen befindet sich noch im Prozess, der geplante Umbau der Verwaltung nimmt viele Ressourcen in Anspruch und ist noch nicht abschließend zu bewerten. Der erste Evaluationsbericht der Bundesregierung zu den Hartz-Gesetzen I – III bewertet nur einige der neu eingeführten Instrumente der Arbeitsmarktförderung positiv, insbesondere den Umbau der Arbeitsverwaltung, aber auch Eingliederungszuschüsse – letztere gab es allerdings auch schon vor der Reform. Weiterbildungsmaßnahmen zeitigen ebenfalls auf lange Sicht gute Vermittlungschancen, wurden aber im Zuge der Reformen auf ein Drittel des Finanzvolumens gekürzt. Die Evaluationsergebnisse zum Umbau des Weiterbildungsbereichs belegen Creaming-Effekte und einen Rückgang von Qualifizierungsmaßnahmen v.a. für Frauen, BerufsrückkehrerInnen und Geringqualifizierte (vgl. Baethge-Kinsky 2006). Personal-Service-Agenturen – öffentlich rechtliche Leiharbeitsfirmen- und die private Arbeitsvermittlung zeigte trotz hohem Mitteleinsatzes bei ihrer Einführung – keinerlei positiven Effekte für die Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Wie vergleichbare Studien zur Effizienz arbeitsmarktpolitischer Instrumente vor der HARTZ-Gesetzgebung finden sich jenseits der Arbeitsmarktvermittlung auch in der aktuellsten Studie keine Kriterien für den Erfolg von Maßnahmen, die eher auf den Aufbau von Arbeitsmarktkompetenzen und die soziale Stabilisierung oder auch die Schaffung eines „Marktersatzes“ und Einkommensmöglichkeit jenseits der Armuts Grenzen durch öffentlich geförderte Beschäftigung. Ehemals breit eingesetzte Maßnahmen der öffentlich geförderten sozialversicherten Beschäftigung (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) wurden entsprechend negativ beurteilt und werden weitgehend durch kurzfristige nicht sozialversicherte Arbeitsgelegenheiten (1 € Jobs) ersetzt, die aufgrund ihres niedrigen Status und Ausstattung noch weniger Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt zeitigen als die vorherigen ABM (Wagner 2006a). Die Konzentration auf das Vermittlungskriterium für den Erfolg von Arbeitsmarktmaßnahmen prekariert nicht nur sozialpolitisch zu würdigende Instrumente sondern auch Arbeitslose, die nur wenige Integrationschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt haben. Eine umfassende Bewertung des letzten HARTZ-Gesetzes steht noch aus. Deutlich ist, dass ein großer Teil von Arbeitslosen aus dem Leistungsbezug der Arbeitslosenversicherung herausgefallen ist und nun bedarfsgeprüfte und steuerfinanzierte Mindestsicherung (Arbeitslosengeld II) auf Niveau der früheren Sozialhilfe erhält.

Die ausdrückliche Betonung einer aktivierenden Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, erscheint angesichts fehlender Stellen als wenig zielführend. Der Einsatz von aktiven Maßnahmen, die der Nachhaltigkeit und dem langfristigen Ressourcenaufbau Rechnung tragen, wurde deutlich vermindert. Die Bewertung der Reformen fällt dementsprechend zum Teil sehr deutlich aus, z.B. wenn es heißt, dass „den von Armut und Ausgrenzung betroffenen Menschen mit der Art der Einführung, Ausgestaltung und Umsetzung von ‚Hartz IV‘ nicht geholfen ist.“ (Geiger 2005).

Es bestehen deutliche Anzeichen, dass der verstärkte Wettbewerb unter den Maßnahmenanbietern zu verminderter Qualität der Leistungen sowie zu Creaming-Prozessen gegenüber besonders förderungsbedürftigen Personen führt. Ebenfalls bleibt die regionale Anbindung von Trägerstrukturen zugunsten preiswerter Maßnahmen meist unberücksichtigt.

Schließlich bleibt in den zu beobachtenden Praktiken lokaler Arbeitsmarktförderung offen, welche Perspektive denjenigen Personen eröffnet wird, die langfristig aufgrund der Arbeitsmarktstruktur sowie geringen Arbeitsmarktkompetenzen kaum Chancen auf eine Integration in den Arbeitsmarkt haben. Während noch im Spätsommer 2006 der (Wieder-)aufbau eines langfristigen, armutsfesten und sozialversicherten geförderten

Beschäftigungssektors diskutiert wurde, scheinen sich die Hoffnungen hierauf gegenwärtig wieder zu verflüchtigen. Ansatzpunkt hierfür war zunächst die Kritik an dem dominanten Einsatz gemeinnütziger Arbeitsgelegenheiten (sog. 1-Euro-Jobs), obwohl diese im Gesetz als nachrangig gegenüber Qualifizierungsmaßnahmen ausgewiesen werden. Die Erfahrungen zeigen, dass 1-Euro-Jobs wenig zur Zielgruppenförderung besonders förderungsbedürftiger Personen eingesetzt werden, sondern v.a. als Workfare-Praxis genutzt werden, um Arbeitswilligkeit bei den Langzeitarbeitslosen zu testen (Vgl. Wolff/ Hohmeyer 2006). Die Maßnahmen eignen sich bei den Betroffenen bestenfalls, um in den 6 Monaten die Zahlungen zum Lebensunterhalt etwas aufzubessern, bieten aber keine armutsfesten Beschäftigungsalternativen.

Insgesamt werden mit der gegenwärtigen Arbeitsmarktförderung meist nur Menschen mit guten Qualifikationen und relativ hoher Nähe am Arbeitsmarkt erreicht. Auch wenn die meisten der großen Wirtschaftsforschungsinstitute ab 2007 ein größeres Wirtschaftswachstum prognostiziert haben, werden sich Arbeitsmarkteffekte wiederum vor allem auf die gut qualifizierten Personengruppen konzentrieren. Arbeitsplätze im gewerblichen Bereich für gering qualifizierte Personen, die den Bestand an Langzeitarbeitslosen wirksam reduzieren könnten, werden wohl wie in den vergangenen Aufschwungphasen kaum entstehen.

Die aktuelle Senkung der Arbeitslosenzahlen ist (zumindest bislang) zu einem großen Teil auf statistische Effekte (Arbeitslose in Maßnahmen wie 1 € Jobs werden nicht als solche registriert), durch die verschärfte Anwendung von Sanktionen und durch eine Zunahme von prekären Beschäftigungsverhältnissen zu erklären (vgl. Hans Böckler Stiftung 2006).

4.1.3 Armut und soziale Ausgrenzung

Der Armutsbekämpfungspolitik der EU liegt ein umfassender Armutsbegriff zugrunde. Unter Armut wird gefasst, „wenn Personen über ein so geringes Einkommen und so geringe Mittel verfügen, dass ihnen ein Lebensstandard verwehrt wird, der in der Gesellschaft, in der sie leben, als annehmbar gilt.“ (Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung: 12). Armut steht mit vielfältigen Benachteiligungen in Zusammenhang, wie „Arbeitslosigkeit, Niedrigeinkommen, schlechten Wohnverhältnissen, unzureichender gesundheitlicher Betreuung und Hindernissen im Aus- und Weiterbildungs-, Kultur-, Sport- und Freizeitbereich.“ Materielle Armut steht also in engem Zusammenhang mit grundlegender gesellschaftlicher Ausgrenzung, da zahlreiche Lebensbereiche ohne finanzielle Ressourcen nicht oder nur erschwert zugänglich sind (vgl. ebd.).

Trotz Umstellung der Statistik in 2001⁵ lässt sich ein tendenzieller Anstieg der Armutsrisikoquote in Deutschland feststellen. V.a. Familien mit 3 oder mehr Kindern (24%) und in hohem Maße allein Erziehende (38%) sind betroffen. Eng damit zusammen hängt die Erhöhung der Armutsquote von Kindern (2005 20% der 0-5 jährigen Kinder gegenüber 16% in 2004) und jungen Menschen (16-24, 24%). In Abhängigkeit von der Haushaltsart sind zudem besonders Menschen in Singlehaushalten (23%) betroffen, was vermutlich mit der erhöhten Betroffenheit junger Menschen verknüpft ist. Niedrige Armutsrisikoquoten hingegen weisen Menschen im Erwerbsalter ab 25 (25-49 mit 13%, 50-64 mit 12%), Männer (12%) und Familien mit zwei Kindern auf (10%)⁶, was darauf hinweist, dass in der Sozialpolitik offenbar das Leitbild der klassischen Kleinfamilie und des männlichen Erwerbstätigen nach

⁵ Übergang vom Europäischen Haushaltspanel ECHP zur Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen EU-SILC. Vgl. European Commission (2005): The continuity of indicators during the transition between ECHP and EU-SILC. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

⁶ Quelle: Eurostat, Laeken-Indikator 1

wie vor wirksam ist und man in Konstellationen, die diesem Leitbild entsprechen, daher am besten vor Armut geschützt ist.

Die Armutsrisikoquote von MigrantInnen ist mehr als doppelt so hoch als für Deutsche (25,6% und 11,1% in 2002).⁷ Arbeitslose haben ein sehr hohes Armutsrisiko (34%).⁸ Dies bestätigt zunächst die allgemeine Auffassung, dass Erwerbstätigkeit nach wie vor der beste Schutz vor Armut und die gesellschaftlich erfolgreichste Organisationsform ist, um Menschen zu versorgen.⁹ Doch neben den gesellschaftlichen Gruppen, für die eine Arbeitsmarktintegration nicht angemessen ist (z.B. Kinder, Menschen mit Behinderungen), müssen auch die Arbeitsbedingungen und Lohnbedingungen betrachtet werden, um die Möglichkeiten der Armutsüberwindung durch Erwerbsarbeit zu bewerten (vgl. Bäcker 2002: 250). Im Rahmen der Hartz-Gesetze ist die Ausweitung des Niedriglohnsektors direkt (durch Erleichterung bei der Schaffung prekärer Beschäftigung) aber auch indirekt vorangetrieben worden (vgl. Hauer 2004: 2 ff.). So wird die Grundsicherung (analog der ehemaligen Sozialhilfe) zunehmend als Aufstockungsleistung für besonders niedrige Arbeitseinkommen in Anspruch genommen. Ein Fünftel (1,1 Mio) aller BezieherInnen der Grundsicherungsleistung (ALG II) sind sog. Aufstocker, davon arbeitet die Hälfte sogar sozialversichert und in Vollzeit, ohne dass das Erwerbseinkommen das geringe Niveau der staatlichen Grundsicherung erreicht (DGB 2007). Aufgrund dieser Entwicklung ist also für die Zukunft von einer weiteren Erhöhung der Arbeits-Armutsgefährdungsquote in Deutschland auszugehen.

Die Festlegung auf 345 Euro (pro Single) und die Abschaffung einmaliger Leistungen, wie sie in der ehemaligen Sozialhilfe existierten, (z.B. zum Ersatz eines defekten Kühlschranks, Anschaffung von Schulbüchern, Finanzierung von Klassenfahrten) wird vielfach kritisiert. V.a. die Mehrbedarfe für Kinder und Jugendliche wurden in der Regelsatzberechnung (207 € pro Kind ab 7 Jahren) nicht berücksichtigt, was nach Ansicht von Wohlfahrtsverbänden insbesondere die Chancengleichheit auf Bildung aushebelt, insbesondere da zeitgleich zu den Hartz-Reformen die kostenlose Bereitstellung von Schulmaterialien in vielen Bundesländern weitgehend abgeschafft wurde. Dennoch hat das Bundessozialgericht 2006 die Höhe der Regelsätze bestätigt.

Ein weiteres Problemfeld ist die Zahlung der Mieten, die sich nun an kommunal festzulegenden Pauschalen bemisst. Vielen ALG II-BezieherInnen droht aufgrund der im Vergleich zur vorherigen Sozialhilfe deutlich niedrigeren Sätze der Zwangsumzug. Allerdings sind entsprechend kostengünstige Wohnungen auf dem Markt meist nicht verfügbar, so dass Beratungseinrichtungen von einer unsicheren Wohnsituation vieler ALG II Bezieher berichten. Insgesamt hat sich mit den Hartz-Reformen die Armut bei den von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Personen und Familien sowohl in materieller Hinsicht als auch in Hinblick auf die qualitative Dimension sozialer Ausgrenzung verschärft.

4.1.4 Lokale Ansätze aktiver Arbeitsmarktpolitik

4.1.4.1 Transferleistungen

Arbeitslos sind Personen, die dem Arbeitsmarkt für eine Vermittlung zur Verfügung stehen und die nicht mehr als 15 Stunden wöchentlich einer Beschäftigung nachgehen. Es

⁷ Quelle: DIW - Sozioökonomisches Panel; Berechnungen des ISG. In: Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005 (Anhang), S. A6

⁸ Quelle: Eurostat, die Daten im deutschen NAP (S. A11) geben bei abweichenden Werten weitgehend ebensolche Verhältnisse wieder

⁹ Unabhängig von dieser Auswertung auch nachzulesen im 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. XVI

existieren in der Bundesrepublik zwei Arten von Geldleistungen für Arbeitslose: Arbeitslosengeld I als Entgeltersatzleistung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung (Sozialgesetzbuch III) und das Arbeitslosengeld II als bedarfsgeprüfte Leistung zur Sicherung des Existenzminimums (Sozialgesetzbuch II). Entsprechend sind gegenwärtig zwei gesetzliche Regelwerke von Bedeutung. Nicht erwerbsfähige Hilfsbedürftige erhalten Sozialgeld nach SGB XII.

Lohnersatzleistungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung

Das Dritte Sozialgesetzbuch (SGB III) umfasst Regelungen zu Lohnersatzleistungen und Arbeitsmarktförderung von Personen, die im Rahmen der Arbeitslosenversicherung für ein Jahr Arbeitslosengeld I beziehen. Die Anwartschaftszeit für Arbeitslosengeld I ist erfüllt, wenn in der Rahmenfrist von zwei Jahren mindestens 12 Monate einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen wurde. Die Dauer des Anspruches richtet sich nach der Dauer der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und dem Lebensalter der Person, beträgt zumeist aber max. ein Jahr; Ausnahmeregelungen gelten für Personen über 55, die bei einer 3jährigen Beschäftigungszeit einen Anspruch von maximal 18 Monaten haben. Das Arbeitslosengeld I beträgt für Arbeitslose mit Kindern 67%, für die übrigen Arbeitslosen 60% des letzten Nettoentgeltes. Im Rahmen der Hartz-Reform wurde die Höhe und Dauer der Entgeltersatzleistung sowie des Bemessungszeitraums deutlich abgesenkt, so dass nun ein Übergang in die bedarfsgeprüfte und steuerfinanzierte Grundsicherung (Arbeitslosengeld II) bereits nach einem Jahr erfolgt. Die lokalen Arbeitsagenturen sind für die Abwicklung der Geldleistungen als auch der aktiven Arbeitsförderung zuständig.

Bedarfsgeprüfte und steuerfinanzierte Grundsicherung

Für die ehemaligen SozialhilfeempfängerInnen sowie diejenigen Personen, die länger als 12 Monate arbeitslos sind und deren Anspruch auf Versicherungsleistung erlischt, wurde ein neues Regelwerk geschaffen, das Zweite Sozialgesetzbuch (SGB II). Diese Grundsicherung ist steuerfinanziert und bedarfsgeprüft, sie richtet sich nach der Größe der Bedarfsgemeinschaft und dem Einkommen des Lebenspartners. Für Alleinstehende werden monatlich bundeseinheitlich 345,00 Euro an Lebensunterhalt, für Ehepartner und eheähnlichen Gemeinschaften 311,00 Euro gezahlt. Zusätzlich werden die Kosten für die Wohnung und die Heizung in Höhe einer lokal festgelegten Pauschale übernommen. Unter 25-Jährige erhalten die Unterkunftskosten nur dann erstattet, wenn der zuständige örtliche Träger dem Auszug bei den Eltern zugestimmt hat. Um einen Auszug von unter 25-jährigen Leistungsempfängern zu ermöglichen, müssen „schwerwiegende soziale Gründe“ nachgewiesen werden.

Die Umsetzung des SGB II durch Auszahlung von Grundsicherungsleistungen sowie dem Einsatz von Integrationsmaßnahmen erfolgt durch eine lokale Institution, die mit den Reformen der Arbeitsmarktförderung neu geschaffen wurde. Diese Organisation ist gemeinsames Projekt zwischen den lokalen Arbeitsagenturen und den Kommunen. In den Arbeitsgemeinschaften arbeiten sowohl MitarbeiterInnen der Arbeitsagenturen als auch der kommunalen Sozialämter zusammen. Daneben erlaubt das SGB II aber auch einer Minderheit von 69 Kommunen und Kreisen einen Sonderweg, indem die kommunale Sozialverwaltung in alleiniger Zuständigkeit die Organisation und Durchführung der Arbeitsförderung von Langzeitarbeitslosen übernimmt (Optionskommunen).

Besonders betroffen von den Umstellungen in der Arbeitsmarktförderung sind Frauen. Aufgrund der Anrechnung von Familieneinkommen und der Definition von Bedarfsgemeinschaften erhalten viele Frauen nach Ende der verkürzten einjährigen Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen in vielen Fällen keine staatlichen Transferleistungen. Dies verschärft die finanziellen Abhängigkeiten von Familienangehörigen, führt zum Verlust

von Renteneinzahlungen und reduziert die spätere Höhe der eigenen Rente (was u.U. zukünftig zu einer wieder stärkeren Rentnerinnenarmut führen kann). Obwohl eine Arbeitslosmeldung auch ohne Leistungsbezug möglich ist, findet in diesen Fällen faktisch ein Ausschluss von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen statt.

4.1.4.2 Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und soziale Dienstleistungen

In Bezug auf die arbeitsmarktlichen Integrationsleistungen kann für die letzten Jahre ein Wechsel von aktiver zu aktivierender Arbeitsmarktpolitik beobachtet werden. Dabei dienen aktivierende Maßnahmen der Unterstützung einer (kurzfristigen) Arbeitsaufnahme von Langzeitarbeitslosen, während aktive Maßnahmen langfristige Unterstützung zum Aufbau von Qualifikationen, der Befähigung von Arbeitslosen und der (sozialen) Integration bieten. Aktivierende Maßnahmen sind z.B. Maßnahmen zur Eignungsfeststellung, die Arbeitsangelegenheiten (sog. 1 € Jobs), Trainingsmaßnahmen und Eingliederungszuschüsse. Aktive Maßnahmen sind längerfristige Qualifizierungen und Maßnahmen der öffentlich geförderten sozialversicherten Beschäftigung. In den letzten Jahren ging der Anteil der aktiven Maßnahmen an den Gesamtausgaben sowie der Gesamtteilnehmerbestand an der Arbeitsmarktförderung zurück. Hauptsächlich eingesetzt werden sog. 1 € Jobs. Hierbei erhalten die Arbeitslosen weiterhin ihre Grundsicherung (245 € für eine Single-Person) und zusätzlich 1 € für jede bei einem gemeinnützigen Träger geleistete Arbeitsstunde. Diese Maßnahmen begründen kein arbeitsrechtliches und sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis mit einem Arbeitgeber, sondern sind sog. Sozialrechtsverhältnisse: Die Arbeitsagenturen weisen die Arbeitslosen dem Träger zu, es besteht ein Zwang zur Arbeitsaufnahme, arbeits- und tarifrechtliche Bestimmungen sowie Sozialversicherungspflichtigkeit bestehen nicht. Arbeitsgelegenheiten sind nicht neu, wurden allerdings stark ausgeweitet und verdrängen in der Praxis andere Instrumente der Beschäftigungsförderung. Dass die sozialrechtlichen Arbeitsgelegenheiten fast überall das hauptsächlich eingesetzte Instrument im Bereich Beschäftigungsförderung geworden sind, obliegt den kommunalen Entscheidern. Vom Gesetzgeber hingegen werden sie im SGB II nachrangig hinter der Schaffung von Qualifizierungs- und arbeitsrechtlichen Arbeitsgelegenheiten oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aufgeführt.

Über die Leistungen zur Arbeitsmarkteingliederung hinaus werden im Gesetz die folgenden sozialen Leistungen zur Unterstützung in besonderen Lebenssituationen als sogenannte flankierende Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration aufgeführt:

- Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen,
- Schuldnerberatung,
- psychosoziale Betreuung,
- Suchtberatung.

Die zusätzlichen Leistungen können in Eigenregie bei den kommunalen Trägern durchgeführt oder an Dritte vergeben werden. Im SGB II werden diese Einrichtungen und Dienste für soziale Leistungen zwar nicht näher spezifiziert, doch kommt Träger der freien Wohlfahrtspflege eine besondere Bedeutung zu, sofern noch keine anderen Organisationen diese Leistungen anbieten. Vor allem den Kommunen stehen zu wenig finanzielle Spielräume zur Verfügung, ein umfassendes soziales Dienstleistungssystem aufzubauen bzw. aufrechtzuerhalten, vielmehr wurden hier in den letzten Jahren Kürzungen vorgenommen.

Die Reform der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik wurde mit einer schnelleren Vermittlung Arbeitsloser begründet. Dies sollte durch zwei Strategien erreicht werden: Eine Absenkung der Geldleistungen soll Arbeitslose zu stärkeren Eigenbemühungen motivieren

und die Eigeninitiative fördern. Dies sollte unterstützt werden durch Maßnahmen des Förderns, indem mehr individuelle Hilfen angeboten werden. Allerdings sieht die Praxis anders aus: In vielen Orten dominiert das Fordern, weil geeignete Angebote fehlen oder aber vorrangig das Ziel einer Absenkung der Kosten durch Sanktionierung und Ausgliederung aus dem Hilfesystem verfolgt wird. Demgegenüber wurden in den Jahren 2005 und 2006 in den meisten ARGEN und Optionskommunen die verfügbaren Integrationsbudgets teilweise nur zur Hälfte ausgeschöpft. Dies ist zum einen auf das Ausgabeverhalten der örtlichen Leistungsträger zurückzuführen, teilweise aber auch auf zentral vorgegebene Rahmenbedingungen. So wurde eine zentrale Haushaltssperre über das Eingliederungsbudget verhängt, die zwar wieder aufgehoben wurde, aber für eine starke Verunsicherung der örtlichen ARGEN mit sich brachte (vgl. Alexandra Wagner 2006b).

Die bisherige Entwicklung weist folgende Rahmenbedingungen auf:

- **Doppelstrukturen:** Die Reform der Arbeitsmarktpolitik führte zu einer Zusammenlegung von Langzeitarbeitslosen und erwerbsfähigen Personen, die Sozialhilfe erhielten, aber nur bedingt Zugang zu Leistungen der Arbeitsverwaltung hatten. Leistungen zur aktiven Arbeitsmarktförderung sind nun bundesweit einheitlich für alle Personen, die erwerbsfähig sind und Unterstützungen zum Lebensunterhalt erhalten, geregelt und damit unabhängig von lokalen Entwicklungen und Haushaltsengpässen. Obwohl die Reform der Arbeitsmarktförderung das parallele System der Beschäftigungsförderung durch den Bund (altes Arbeitsförderungsgesetz) und den Kommunen (auf der Basis des alten Bundessozialhilfegesetzes) abschaffen wollte, um sog. Doppelstrukturen und Drehtüreffekte zwischen diesen Institutionen aufzulösen, existieren weiterhin zwei Regelsysteme für Arbeitslose. Dabei hat die Gestaltung des Leistungssystems der Arbeitslosenversicherung enorme Auswirkungen auf das steuerfinanzierte Regelsystem der Grundsicherung. Ein besonderes Problem stellt der Aussteuerungsbetrag von 10.000 € dar, den die Arbeitsagenturen bezahlen müssen, wenn Arbeitslose aus der Arbeitslosenversicherung nach einem Jahr weiterhin arbeitslos sind und in die steuerfinanzierte Grundsicherung „abrutschen“. Dies hat zur Folge, dass im Regelkreis der Arbeitslosenversicherung des SGB III nur diejenigen Arbeitslosen mit Maßnahmen gefördert werden, bei denen eine Vermittlung noch vor Übertritt in die Grundsicherung und damit Fälligwerden des „Strafbetrages“ zu erwarten ist.
- **Handlungsspielräume:** Die Entstehung von lokalen Arbeitsgemeinschaften bildet die Grundlage für kommunale Handlungsspielräume und spezifisch angepasste Politiken. Allerdings spielen zentrale Vorgaben, Controlling-Systeme und bundespolitische Vorgaben der Bewertung der lokalen Arbeitsgemeinschaften im Hinblick auf deren Vermittlungszahlen und budgetären Erfolge eine große Rolle. Lokale Akteure nutzen vorhandene Spielräume nur wenig.
- **Arbeitsmarktinstrumente:** Kurzzeitmaßnahmen werden bundesweit weit mehr genutzt als langfristige Maßnahmen, z.B. Trainingsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten. Dies führt dazu, dass notwendige Qualifizierungen und soziale Hilfen, die in längerfristigen Maßnahmen standardmäßig bereitgestellt wurden, kaum mehr durchgeführt werden. Auch hilfreiche Kontakte in den ersten Arbeitsmarkt sind im Rahmen dieser Kurzzeitmaßnahmen nicht mehr nutzbar.
- **Kommunale Finanzen:** Ein Motiv der Reform der Arbeitsförderung und der Zusammenlegung der Unterstützungssysteme für Langzeitarbeitslosigkeit und Sozialhilfe war, dass die kommunalen Haushalte von den finanziellen Folgen gesamtgesellschaftlicher Arbeitsmarktprobleme entlastet werden sollten. Somit übernahm der Bund die Finanzierung der Unterhaltsleistungen für alle Arbeitslosen. Dies führte allerdings dazu, dass mit der verringerten finanziellen Verantwortung (die Kosten für Wohnung und Heizung verblieben bei den Kommunen) auch die politische Verantwortung für den Umgang mit den Langzeitarbeitslosen an die Arbeitsgemeinschaften abgegeben wurde. Viele Kommunen beschäftigen sich nur noch

sekundär mit der Situation und der Integration Langzeitarbeitsloser, und Politik wie auch kommunale Verwaltung überlassen diese Aufgabe fast gänzlich den neu geschaffenen Arbeitsgemeinschaften.¹⁰

4.1.4.3 Profiling und Fallmanagement

Konzepte des Profiling und Fallmanagements sollen die individuellen Ansprüche und Bedarfe nach arbeitsmarktlichen und sozialen Unterstützungsleistungen strukturieren. Zudem gilt das Fallmanagement als ein Instrument, die Koordination der Leistungen von Arbeitsgemeinschaft, Kommune, Beschäftigungsträgern und sozialpolitischen Organisationen zu verbessern. Allerdings gibt es bislang große Schwierigkeiten, die Arbeitsgemeinschaften wie auch die Optionskommunen für die Bildung von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Netzwerken auf Augenhöhe zu gewinnen. Schon mit dem JOB AQTIV Gesetz wurden in der Bundesrepublik erste Ansätze eines Profiling und Fallmanagements in die Praxis der Arbeitsmarktförderung eingeführt. Mit dem SGB II wurden diese Verfahren aber für alle ALGII-BezieherInnen rechtsverbindlich. Eine spezifische gesetzliche Regelung oder einheitliche Praxis für diese Instrumente gibt es aber nicht. Die Elemente des Profiling und Fallmanagement insbesondere die Vernetzung mit sozialen Diensten harren bislang noch einer breiten Umsetzung. In Bezug auf das Profiling hat sich eine Art des Screenings durchgesetzt, mit dem Stärken und Defizite von Langzeitarbeitslosen im persönlichen Gespräch und anhand der allgemeinen biographischen Daten beurteilt werden, teilweise auf der Grundlage einer strukturierten Erhebung mittels Fragebögen. Ein in den USA verbreitetes Profiling auf Basis von quantitativen Erhebungen zum Arbeitsmarkterfolg von Maßnahmen in Verbindung mit individuellen Merkmalen hat sich in der Bundesrepublik bislang noch nicht durchgesetzt. Aktuell wird aber von Seiten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung an mehreren Standorten eine Datenbankanwendung zur Unterstützung des Profiling durchgeführt. Die Datenbank mit dem Namen Treffer (treatment effects and predictions) soll zukünftig den AgenturmitarbeiterInnen als Entscheidungsgrundlage dienen, um Maßnahmen zuzuweisen. Die Datenbank basiert auf regelmäßig aktualisierten quantitativen Wirkungsanalysen von Maßnahmen, die mit erwerbsbiographischen Informationen kombiniert werden. Auf dieser Grundlage sollen dann Wahrscheinlichkeitsaussagen über die Wirksamkeit einer Maßnahme bei Vorliegen bestimmter Personenmerkmale getroffen werden. Methodische und sozialpolitische Probleme eines solchen Ansatzes bestehen darin, dass derartige Prognosen „konfektioniert“ sind, anstatt auf das Individuum zugeschnitten. Darüber besteht die Gefahr, dass eine Steuerung der Maßnahmenzuweisung über festgestellte Durchschnittsergebnisse eine Schematisierung von Entscheidungsabläufen bedeutet und eine professionelle und individuelle Beratungsarbeit unterläuft.

Bislang ist es Standard, im Rahmen des Profiling Langzeitarbeitslose in spezifische Kundentypen einzuteilen. Die Art der Differenzierung gestaltet sich aber regional unterschiedlich. Durchgesetzt hat eine Einteilung in fünf „Kundentypen“ A – E, wobei „A“ vermittlungsfähige ALGII-BezieherInnen und „E“ in absehbarer Zeit nicht vermittlungsfähige Arbeitslose gemeint sind. Eine gröbere Dreiteilung unterscheidet nach „Marktkunden“ (ohne Unterstützung zu vermitteln), „Vermittlungskunden“ (mit Unterstützung in absehbarer Zeit vermittelbar) und „Betreuungskunden“ (großer Unterstützungsbedarf und in absehbarer Zeit kaum vermittelbar). Im SGB II und SGB III gibt es keine spezifische Aufteilung der Maßnahmearten für konkrete Personengruppen. Alle Instrumente stehen prinzipiell allen Arbeitslosen zur Verfügung. Allerdings gibt es einseitige Schwerpunktverlagerung auf

¹⁰ Aufgrund der weitaus größeren Anteil von kurzfristigen 1€- und Trainingsmaßnahmen und dem nur zögerlichen Start der Durchführung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aufgrund der Probleme beim Aufbau der institutionellen Strukturen, kam es 2006 zu einem Überschuss bei den lokalen Arbeitsmarktverwaltungen.

sozialrechtliche Arbeitsgelegenheiten (1 € Jobs) unabhängig von der Einteilung in Profilinggruppen.

Das Fallmanagement soll – so das vom Gesetzgeber formulierte Ziel - die Effizienz der Arbeitsförderung durch Einbezug der gesamten Lebenslage und entsprechender Unterstützungsleistungen (psychosoziale Hilfen, Wohnungshilfen, Suchtberatung, Schuldnerberatung, ggf. Sprachförderung) erhöhen. Viele Personen sind aufgrund ihrer Situation weder in den ersten noch zweiten Arbeitsmarkt vermittelbar, aber gehören dennoch im Sinne des Gesetzes zur Gruppe der Erwerbsfähigen. Es wird kritisiert, dass diese oftmals lediglich ein Geldleistung erhalten ohne weitere arbeitsmarktlichen oder sozialen Unterstützungsleistungen. Eine weitere Diskussion findet aktuell in Bezug auf den hohen Anteil derjenigen Arbeitslosen statt, die unter deutlichen gesundheitlichen Einschränkungen leiden, aber dennoch als erwerbsfähig gelten. Es wird immer wieder angeführt, dass in anderen Ländern vergleichbare Personengruppen als erwerbsunfähig gelten und entsprechende Leistungen beziehen (Vgl. Bundesrechnungshof 2006).

Als Grundlage des Fallmanagements ist der Grundsatz des Forderns und Förderns und der verbindliche Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung gesetzlich festgelegt. Eingliederungsvereinbarungen werden von den FallmanagerInnen mit dem „Hilfsempfänger“ getroffen und legen die einzelnen Schritte zur Förderung der Beschäftigung bzw. der Beschäftigungsfähigkeit fest. Die aktiven und die flankierenden Maßnahmen sind allerdings lediglich Ermessensleistungen. Die Leistungen sind im SGB II (im Unterschied zu dem dadurch abgelösten Sozialhilfegesetz) sanktionsbewehrt, d.h. an die Einhaltung der „Mitwirkungspflicht der Hilfsempfänger“ gebunden. Die Überprüfung der Mitwirkungspflicht erfolgt auf der Grundlage der zuvor getroffenen Eingliederungsvereinbarung. Inwieweit dieser nachgekommen wird und welche Leistungen und Maßnahmen dem Betroffenen im Rahmen des Eingliederungsprozesses gewährt bzw. auferlegt werden, obliegt der Beurteilung der FallmanagerInnen. Dies wirft oftmals die Schwierigkeit mangelnder Einheitlichkeit und Rechtsverbindlichkeit der Leistungsgewährung auf.

Die fachliche Begründung für die Einführung des Fallmanagements und die Bündelung von arbeitsmarktlichen und sozialen Leistungen basierten auf der Erkenntnis, dass Arbeitslosigkeit nicht isoliert betrachtet und die Integration von Langzeitarbeitslosen nur durch kombinierte Maßnahmenbündel erreicht werden kann. In der Praxis erfolgt daraus oftmals der Umkehrschluss, dass alle sozialen Dienstleistungen primär der Arbeitsmarktintegration zu dienen haben und nur unter dem Aspekt der Verbesserung der employability gewährt werden anstatt auf der Grundlage sozialer Bürgerrechte (auf Hilfeleistungen) (vgl. Kotlenga 2007).

4.1.4.4 Kooperation und Netzwerke

Die Verantwortung und Durchführung der Arbeitsförderung liegt gesetzlich in den Händen der Arbeitsverwaltung. Allerdings können Dritte beauftragt werden. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der freien Wohlfahrtspflege zu. In der Praxis setzt sich aber zunehmend durch, dass bestimmte Leistungen „ausgelagert“ und im Wettbewerbsverfahren ausgeschrieben werden.

Es existieren bislang kaum verlässliche empirische Informationen über die Kooperationen zwischen Arbeits- und Sozialämtern und zwischen den Akteuren der Arbeitsverwaltung und der Zivilgesellschaft. Allerdings gibt es einige Indizien, die sich aus Artikeln, Zeitungsberichten und Fachbeiträgen auf Tagungen über diese Zusammenarbeit benennen lassen:

- Es gibt Berichte über Schwierigkeiten, die sich aus den unterschiedlichen Verwaltungskulturen und hierarchischen Verantwortlichkeiten (der Sozialämter

gegenüber der kommunalen Politik, der Arbeitsagenturen gegenüber der Bundesbehörde) ergeben.

- Andererseits entstanden viele Umsetzungsprobleme, da sich die Zusammenarbeit bislang auf den organisatorischen Aufbau der ARGE konzentrieren mussten. Zudem standen Probleme der Erfassung von ALG II-EmpfängerInnen und der Auszahlung der Unterhaltsleistungen im Vordergrund. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und soziale Hilfen traten dabei in den Hintergrund.
- Sowohl die Arbeitsagenturen als auch die Sozialämter arbeiten zumeist im Rahmen einer ARGE zusammen. Allerdings wird auch berichtet, dass es eine Delegation der Arbeitsmarktpolitik an die ARGE als zentralen Arbeitsmarktakeur gibt, und sich Arbeitsagenturen wie auch Kommunen aus der kommunalen Arbeitsmarktpolitik zurückziehen.
- Im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltung und Zivilgesellschaft gab es nach einer Zeit, in der viele Kooperationsformen zusammenbrachen neue Ansätze der Zusammenarbeit. Während bislang eher kooperative Formen existierten, herrschen nun Auftragsverhältnisse zwischen ARGE und Beschäftigungsbetrieben bzw. Wohlfahrtsverbänden vor.
- Nonprofit-Organisationen, wie Wohlfahrtsverbände und Beschäftigungsbetriebe, sind langjährige Partner der Arbeitsverwaltung der Kommunen wie auch der Arbeitsagenturen.

Prinzipiell ist im SGB II die Position freier gemeinnütziger Träger gegenüber dem ehemaligen Bundessozialhilfegesetz geschwächt. Im BSHG wurde ihr Vorrang im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips festgeschrieben, im SGB II werden sie als Dienstleister neben anderen aufgeführt. § 17 SGB II legt zwar fest, dass die Träger der freien Wohlfahrtspflege „angemessen unterstützt“ werden sollen, es bleibt aber weitgehend der Definitionsmacht der Kommunen und der örtlichen Arbeitsagenturen überlassen, ob und wie sie mit diesen Organisationen kooperieren (vgl. Hofmann/Struck 2004: 342). Ausmaß und Art der Einbindung, die Finanzierungsmodi (z.B. Leistungsverträge, Ausschreibungen oder Zuwendungen) für die Erbringung von Dienstleistungen wie auch die Beteiligungsmöglichkeiten bei der lokalen Politikgestaltung werden von den örtlichen Leistungsträgern (ARGEn oder Kommunen) entschieden.

Ein Schwerpunkt ihrer Tätigkeiten liegt nach der Implementation des SGB II in den arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen, wie Vermittlungen, Organisation von Arbeitsgelegenheiten, Qualifikationen etc. Die Orientierung sämtlicher aktiver und passiver Leistungen des SGB II an das Aktivisierungsparadigma sowie die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen hat unmittelbare Auswirkungen auf Organisationen des Dritten Sektors im Bereich der sozialen Arbeit, sowohl auf die Art ihrer Dienstleistungserbringung als auch auf ihre sozialpolitische Rolle (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2004: 5). Die Funktion als Advocats für ALG II-Empfänger trat daher zunächst in den Hintergrund. Allerdings gibt es regelmäßige Stellungnahmen und Positionspapiere der Dachverbände der freien Wohlfahrtspflege (Caritas, Diakonie) oder den bundesweiten Netzwerken (BAG Arbeit, Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen).

4.1.4.5 Dezentralisierung

Dezentralisierung war mit dem SGBII und SGBIII ein wichtiges Element der Arbeitsmarktreform in der Bundesrepublik. Mit der Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für erwerbsfähige Langzeitarbeitslose und die Einbindung kommunaler Akteure – wie auch der Bildung von Optionskommunen im Rahmen der Experimentierklausel im SGB II - in den Prozess der Arbeitsförderung sollten Erfahrungen der lokalen Akteure berücksichtigt werden. Der Gesetzgeber hat mit dem SGB II eine weitgehende

Dezentralisierung im Bereich der Ausgestaltung und Umsetzung der aktiven Beschäftigungspolitik vollzogen, wobei eine starke zentrale Steuerung durch Ziele und Finanzierungsmodi (Abrechnung von Leistungen zwischen Bund und Kommunen) stattfindet. Zentral vorgegeben ist v.a. die Ausrichtung auf „Aktivierung“ und die Höhe der passiven Leistungen. Durch das Aktivierungsparadigma werden zum einen sämtliche passive und aktive Leistungen auf die Integration in Erwerbsarbeit ausgerichtet, zum anderen wird die unbedingte „Mitwirkungspflicht der Hilfeempfänger“ zur Leistungsvoraussetzung.

Vor Ort gestaltbar sind:

- die konkrete Festlegung der Kosten der Unterkunft,
- die aktiven Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigung und Qualifizierung; das dafür vorgesehene Eingliederungsbudget kann vor Ort aufgeteilt werden auf eine breite Palette von Maßnahmen, sowie die Organisation bzw. die Bereitstellung der „flankierenden Maßnahmen“, die der Integration förderlich sein sollen (z.B. Schuldnerberatung); v.a. dieser Aspekt hat Auswirkungen auf die Art der Kooperations- und Finanzbeziehungen zwischen dem örtlichen Kostenträger dieser Maßnahmen und die mit der Durchführung beauftragten Organisationen.

Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass Dezentralisierung noch eher als Delegation von Verwaltungstätigkeit der Bundesbehörde an die ARGE und Optionskommunen verstanden wird. Spezifische lokale Politiken werden kaum entwickelt.

4.1.4.6 Aktivierende Ansätze: Empowerment und Workfare

Aufgrund der bisherigen Aufbau- und Implementationsphase des SGB II stehen bislang eher verwaltungsnahe Tätigkeit der Arbeitsmarktförderung im Vordergrund. Daher konzentrierten sich die ARGE und Optionskommunen eher auf Maßnahmen, die auf das „Fordern“ gerichtet sind und mit gesetzlichen Fristen verbunden waren. Kurzfristige Trainingsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten nahmen in ihrer Bedeutung gegenüber Qualifikations- und Beschäftigungsmaßnahmen mit Einführung des SGB II stark an ihrer Bedeutung zu. Diese Maßnahmen werden auch eher als Maßnahmen mit einem gewissen Zwangscharakter charakterisiert, da die Ablehnung der Aufnahme dieser Maßnahmen für die Betroffenen einen Verlust auf den Unterhaltsanspruch bedeutet. Für die Integration von Langzeitarbeitslosen haben diese Maßnahmen aber nur eine geringe Bedeutung im Sinne langfristiger arbeitsmarktpolitischer Eingliederung und sozialer Inklusion, da die Tätigkeiten relativ gering qualifiziert sind, der Beschäftigungszeitraum zu kurz ist und oftmals keine zusätzlichen sozialen Hilfen während der Maßnahme angeboten werden.

Die lokalen Behörden sind dazu verpflichtet, seit Einführung der Hartz-Gesetze allen Jugendlichen und seit Einführung des Optimierungsgesetzes im Oktober 2006 auch allen Erwachsenen, innerhalb von 6 Wochen nach Antragstellung sogenannte „Sofortangebote“ zu unterbreiten, die – so das von der Bundesregierung vorgegebene Ziel – v.a. der Überprüfung der Leistungsbereitschaft dienen sollen. Aus Mangel an Alternativen werden dann zumeist 1 € Jobs oder aber kurzfristige Trainings- und Bewerbungsmaßnahmen zugewiesen.

4.1.4.7 Performance Measurement/ Evaluation

Bei der Beschreibung von Evaluations- und Monitoring-Systemen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind drei Frage-Ebenen zu unterscheiden: 1. Auf welcher föderalen Ebene werden welche Formen von Aus- und Bewertungssystemen angewendet 2. Wonach wird dabei gefragt, wonach nicht? 3. Ob und wie werden diese Informationen steuerungsrelevant für die Gestaltung von aktiver Arbeitsmarktpolitik? In jedem Teilbereich sollte daher auf die Bedeutung der Evaluierungsergebnisse und Messinstrumente für die Politikentwicklung eingegangen werden.

Die Anwendung des Neuen Steuerungsmodells in Kommunen

Im internationalen Vergleich wurden in Deutschland relativ spät - seit Beginn der 90iger Jahre - Ansätze des sog. Neuen Steuerungsmodells - einer stärkeren Steuerung über Outputs und Leistungen - innerhalb der Kommunalverwaltungen verbreitet und umgesetzt.

In der Forschung wird oft konstatiert, dass in Deutschland die Umsetzung relativ technokratisch erfolgte und die Modernisierungsprozesse - ohne jemals wirklich systematisch umgesetzt worden zu sein - seit Ende 90iger Jahre durch eine sich ausbreitende „Modernisierungsresignation“ ins Stocken gerieten. Die Bausteine des Neuen Steuerungsmodells konzentrierten sich auf finanzwirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Instrumente wie Berichtswesen, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung und Produktkataloge (Pröhl 2002: S. 45f). Nicht-monetäre Aspekte und eine Prozessorientierung bei der Leistungsbewertung spielten bislang kaum eine Rolle. (vgl. Richard 2004: S. 341f) Die Instrumente und die darauf basierenden teilweise eingeführten Benchmarkingsysteme ließen daher - im Unterschied z.B. zu Großbritannien - auch keine Lernerorientierung erkennen, sondern seien v.a. auf eine Leistungskontrolle der operativen Einheiten und Gebietskörperschaften reduziert. Eine Einbeziehung politisch definierter Ziele zur stärkeren Ergebnisorientierung des Verwaltungshandelns im Sinne eines zielorientierten „strategischen Managements“ habe bislang nicht stattgefunden (vgl. Wegener 2004). Durchgesetzt habe sich damit der Managerialismus mit einer Trennung von Politik und Verwaltung, wohingegen Public-Choice-Ansätze als eine dem entgegengesetzte Theoriegrundlage des Neuen Steuerungsmodells mit einer Stärkung repräsentativ-demokratischer Steuerungselemente keinen Eingang in die deutsche Verwaltungsreform gefunden hätten. (Pröhl 2002: S. 77)

Kommunale Vergleichsringe in der Beschäftigungsförderung

Initiiert von der Bertelsmann-Stiftung wurde in Deutschland von 2001-2003 das Modellprojekt Beschäftigungsförderung in Kommunen durchgeführt. Hierbei handelte es sich um einen Vergleichsring von Kommunen, die stark im Bereich der Beschäftigungsförderung engagiert sind. Zur Performance und zur Wirkung von aktiver Beschäftigungsförderung wurden Kennzahlen entwickelt und über einen Dreijahreszeitraum erhoben. (vgl. Tebbe 2004) Aus dem dadurch entstandenen Netzwerk heraus wurde von beteiligten Vertretern kommunaler Beschäftigungsförderung ein Verein zur Interessensvertretung und Förderung der interkommunalen Fachaustauschs im Bereich Beschäftigungsförderung aufgebaut.

Monitoring/ Controlling im Bereich lokaler Beschäftigungsförderung

Insbesondere die ESF Programme mit ihren verbindlichen Indikatoren zur Wirkungsbewertung haben dem bundesdeutschen Monitoring-System im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik einen deutlichen Schub gegeben. (vgl. Deeke 2000)

Die Datengrundlage ist schon vor den Hartz-Gesetzen aber v.a. Rahmen von Hartz IV deutlich verbessert worden. So wurde seit 1998 im Zuge mehrerer Arbeitsmarktreformen, die die Verantwortung für die Durchführung lokaler Beschäftigungsfördermaßnahmen sukzessive weiter auf die lokale Ebene übertragen haben, die Auswertung von Eingliederungsbilanzen aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen gesetzlich festgelegt. Experten gehen davon aus, dass es einen kausalen Zusammenhang gibt zwischen einer dezentralisierten Budget- und Durchführungsverantwortung einerseits und den Anforderungen an Dokumentation und Transparenz auf Basis gesetzlich einheitlich geregelter Controlling- und Monitoring-Systeme der örtlichen Behörden andererseits (Brinkmann 1999: S. 9; Bangel, Brinkmann & Deeke 2004: 315)

Die Sozialgesetzbücher II und III (die jeweiligen Gesetze für die Leistungen an erwerbsfähige Leistungsempfänger im Bereich der steuerfinanzierten Grundsicherung und im Bereich der versicherungsbasierten Lohnersatzleistungen) schreiben eine Auswertung/ ein Monitoring

von Arbeitsmarktmaßnahmen auf der Grundlage der sogenannten Eingliederungsbilanzen vor.

„Jede Agentur für Arbeit erstellt für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit eine Eingliederungsbilanz. ...Soweit einzelne Maßnahmen nicht unmittelbar zur Eingliederung in Arbeit führen, sind von der Bundesagentur andere Indikatoren zu entwickeln, die den Integrationsfortschritt der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in geeigneter Weise abbilden.“ (§ 54 SGB II)

In den Eingliederungsbilanzen für die einzelnen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik werden u.a. erfasst:

- Anteil der Gesamtausgaben an den zugewiesenen Mitteln
- durchschnittliche Ausgaben für die einzelnen Leistungen je geförderten Arbeitnehmer unter Berücksichtigung der besonders förderungsbedürftigen Personengruppen
- Beteiligung von Frauen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung
- Verhältnis der Zahl der in eine nicht geförderte Beschäftigung vermittelten Arbeitslosen zu der Zahl der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in eine nicht geförderte Beschäftigung (Vermittlungsquote).
- Verhältnis der Zahl der Arbeitnehmer, die sechs Monate im Anschluss an die Maßnahme nicht mehr arbeitslos sind sowie dem Verhältnis der Zahl der Arbeitnehmer, die nach angemessener Zeit im Anschluss an die Maßnahme sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, zu der Zahl der geförderten Arbeitnehmer in den einzelnen Maßnahmebereichen.
- der Arbeitsmarktsituation von Personen mit Migrationshintergrund.

Die Grundlage für diese Eingliederungsbilanzen bilden die Prozessdaten der zuständigen Behörden mit ihren einheitlichen Kundendatensätzen, die Informationen zum Leistungsbezug, zur Teilnahme an Maßnahmen und zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zusammen führen. (Beckmann et al.: 8) Es fehlen dabei Angaben zu Qualität der aufgenommenen Beschäftigung inklusive der Einkommensdimension. Auch die Entwicklung anderer Indikatoren, die den Integrationsfortschritt jenseits der Arbeitsmarktintegration abbilden steht bislang noch aus. So ist bislang noch kein Konzept zur Erfassung der Beschäftigungsfähigkeit oder der sozialen Infrastrukturwirkung von Beschäftigungsmaßnahmen entwickelt worden, obwohl die ebenfalls Ziel aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen sind. Entsprechend tauchen derlei Angaben nicht in den Eingliederungsbilanzen auf. (vgl. Übersicht über Vorzüge und Kritikpunkte der Eingliederungsbilanzen: Bangel, Brinkmann & Deeke 2004: 340). Auf der anderen Seite muss hervorgehoben werden, dass die Eingliederungsbilanzen nach Zielgruppen differenziert erhoben werden und damit z.B. eine Grundlage geschaffen ist, um Creamingeffekte zu erkennen und zu vermeiden. In der Praxis der bundesdeutschen Beschäftigungsförderung zeigt sich allerdings, dass die durchaus verfügbaren sozial sensiblen Informationen zumeist keinen Eingang in die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik finden.

Ein grundsätzliches Problem besteht darin, dass die Daten vor allem an die nationale Behörde weitergeleitet und aggregiert werden, aber oftmals den lokalen politischen Akteuren nicht zur Verfügung stehen und daher auch nicht systematisch Eingang in die lokale Berichterstattung und Politikentwicklung finden.

So orientieren sich die Entscheidungen des Maßnahmeeinsatzes im wesentlichen an Kosten-Leistungsrechnungen (Wie viel Mittel werden für welches Instrumente mit welchem Erfolg eingesetzt). Zudem ist die Aufteilung der verfügbaren Mittel auf die verschiedenen

Instrumente sachlich fragwürdigen Ressort- und Budgeteinteilungen verhaftet. So gelten die ehemals oft angewandten ABM als kostenintensiver im Vergleich zu den sog. Arbeitsgelegenheiten, weil die Kosten nur auf das „Eingliederungsbudget“ bezogen werden. Denn ABM werden komplett aus dem Eingliederungstitel finanziert, wohingegen bei den 1 € Jobs die passiven Transferleistungen aus der Grundsicherung finanziert werden, und nur der Mehraufwand von 1 € pro Stunde aus dem Eingliederungstitel.(vgl. Diakonisches Werk 2006).

Auswirkungen auf Organisationen des Dritten Sektors und Langzeitarbeitslose

Die Bedeutung von Leistungsmessung im Bereich der gemeinnützigen Organisationen lässt sich am Beispiel der Beruflichen Weiterbildung als eine Säule (bisheriger) aktiver Arbeitsmarktpolitik beobachten. Seit den Hartz-Reformen werden von den Trägern Zertifizierungen verlangt, um mit der Durchführung von Maßnahmen beauftragt werden zu können. Diese Verfahren bedeuten im Weiterbildungsbereich faktisch einen Ausschluss kleiner und lokal eingebundener Träger, die die Zertifizierungskosten nicht erbringen können.

Zudem wird die Vergabe von Maßnahmen seither an bisherige quantifizierbare arbeitsmarktlichte Erfolge geknüpft. So wurde von Seiten der Bundesanstalt für Arbeit im Zuge der Hartz-Reformen ein zentraler Verwaltungserlass für die örtlichen Behörden ausgegeben, wonach nur noch Maßnahmen zugelassen werden sollen, die – aufgrund bisheriger Eingliederungsbilanzen- eine 70% Integrationsquote erwarten lassen. Diese Zahl wird nun unabhängig von örtlichen Arbeitsmarktlagen und Zielgruppengruppenzusammensetzungen angewendet. Sie hat – in Verbindung mit einer mehr als 50 % Absenkung der Finanzmittel für Weiterbildungsmaßnahmen - dazu geführt, dass v.a. zielgruppenspezifische Maßnahmen für Menschen mit besonderen Problemen am Arbeitsmarkt so gut wie nicht mehr durchgeführt wurden und bei den vorhandenen Maßnahmen ebenfalls starke Creaming-Effekte verzeichnet wurden. (Baethge-Kinsky 2006; Verdi 2006: S. 10)

Verknüpfung arbeitsmarktpolitischer und sozialpolitischer Monitoring-Systeme

Auf überregionaler Ebene wird seit 2001 in Deutschland auf einen Bundestagsbeschluss hin alle vier Jahre ein Armuts- und Reichtumsbericht für die gesamte Bundesrepublik vorgelegt. Erfassungsprobleme bestehen laut Expertenansicht v.a. im Bereich der extremen Unterversorgung von Bevölkerungsgruppen sowie die Erfassung von großem Vermögensbesitz. Der Bericht ist retrospektiv angelegt und bietet eine umfangreiche Datenlage zur Analyse von Lebenslagen. Umfassende qualitative Indikatoren zur Erfassung von Teilhabechancen existieren noch nicht. Die nationale Armutskonferenz hebt die gute Datenbasis bei der Erfassung auch verdeckter Armut hervor, kritisiert aber, dass bei der Entstehung des Berichtes die föderalen Ebenen nicht ausreichend einbezogen wurden. Zudem finde keine kritische Analyse von Auswirkungen politischer Maßnahmen statt, vielmehr würde die bestehende Reformpolitik legitimiert. Der Bericht biete zwar gutes Datenmaterial, werde aber politisch zu wenig zur Kenntnis genommen. (NAK 2005: S. 8ff)

Vorreiter in der Armutsberichterstattung waren in Deutschland die Kommunen. In den 90iger Jahren erarbeiteten viele Städte Sozialberichte, wobei keine einheitlichen Standards existieren.

Mit Einführung des SGB II (welches die Hilfebedürftigkeit über den Status der Erwerbsfähigkeit definiert im Unterschied zur früheren Sozialhilfe) werden – neben den Eingliederungsbilanzen - nun auch Informationen über Bedarfsgemeinschaften der erwerbsfähigen Hilfeempfänger und die entsprechenden sozialstatistischen Daten über die Haushaltslage in die Arbeitsmarktstatistik integriert, z.B. auch Daten zu Wohngeldleistungen (Brinkmann et al. 2005: S. 8 ff). Mit Hartz IV findet damit also erstmals eine systematische Verknüpfung von arbeitsmarkt- und sozialstatistischen Daten statt, die eine sozialpolitische Analyse der Inklusions- oder Exklusionsaspekte aktiver Arbeitsmarktinstrumente prinzipiell

erlaubt. Neben den organisatorischen Problemen des Datenabgleichs und der Datenweitergabe zwischen den Kommunen (als Träger der Wohngeldleistungen für Langzeitarbeitslose und ehemalige SozialhilfeempfängerInnen) und der für die einheitliche „Kundenstatistik“ zuständigen örtlichen Behörde der Bundesagentur, stellt sich allerdings die Frage, ob und wie diese Daten vor Ort genutzt werden für eine über die Eingliederungsbilanzen hinausgehende Analyse und ob diese steuerungsrelevant wird.

Bundesweite Evaluation und Wirkungsforschung im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik

Bei den Eingliederungsbilanzen geht es immer nur um den Ausweis sogenannter Brutto-Effekte ohne die Frage zu beantworten, ob die Ergebnisse als Wirkung von Maßnahmen erzielt worden sind. Vor diesem Hintergrund gehen Experten davon aus, dass auf der Grundlage allein von Prozessdaten keine steuerungsrelevanten Informationen zu erwarten sind, sondern einer externen Evaluation von Wirkungszusammenhängen bedürfen. (Blaschke & Plath 2002: 445; vgl. Brinkmann 1999: S. 11).

Neben den verwaltungsinternen Auswertungen auf der Grundlage der Prozessdaten finden daher zahlreiche externe Evaluationen von Programmen und Reformvorhaben statt. Hierbei handelt es sich zumeist um Auftragsforschung von Seiten der öffentlichen Hand.

Eine grundsätzliche Schwierigkeit der Wirkungsforschung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist die Orientierung der Erfolgskriterien an divergierenden und teilweise widersprüchlichen Zielbündeln der Instrumente, z.B. eine – kostenintensivere – Benachteiligtenorientierung versus Einsparung von Kosten. (Blaschke/ Plath 2002: 430 f)

Neben der Frage der Erfolgsmessung besteht die andere Schwierigkeit darin, eine genaue Wirkungsanalyse vorzunehmen, die es erlaubt das Ergebnis einer Maßnahme als deren Wirkung nachzuweisen (Brinkmann 1999: 10). Hierzu dominieren in Deutschland einige ökonometrische Studien, die mit kontrafaktischen Vergleichsgruppen zu arbeiten versuchen, wobei die Vergleichsgruppenbildung und der Isolierung von Einflussfaktoren als kaum möglich eingeschätzt wird (vgl. Blaschke/Plath 2002: 434f). Eine Erforschung der qualitativen Prozesse und Rahmenbedingungen und Wirkungen von aktiver Arbeitsmarktpolitik findet hingegen nur in ausgewählten Fallbeispielen statt. Oftmals werden solche Arbeiten nicht durch die öffentliche Hand finanziert, sondern durch Fördermittel von Stiftungen und Gewerkschaften.

Im Zuge der Hartz-Reformen ist die arbeitsmarktpolitische Wirkungsforschung mit erheblichem Mittelvolumen stark ausgeweitet worden. Dabei handelt es sich zu einem ganz überwiegenden Teil um Auftragsforschung durch die Bundesregierung bzw. das zuständige Bundesministerium zur Überprüfung der umgesetzten Reformen. (Bartelheimer/ Wagner 2005: 16) Experten aus dem Bereich der sozialwissenschaftlichen Arbeitsmarktforschung bezweifeln, dass von den auf viele Teilbereiche aufgeteilten Evaluationen politisch steuerungsrelevante Information zu erwarten sind, die eine grundlegende Bewertung der Reformen erlauben. Als Gründe führen sie an:

Die starke Spezialisierung der einzelnen Forschungsvorhaben, die schon von der Auftragsvergabe her lediglich an der Frage der gesetzlich intendierten Zielerreichung und an Fragen der optimierten Umsetzung des Gesamtvorhabens orientiert sind.

Die Kurzfristigkeit vieler Partialvorhaben mit der Erwartung schneller Ergebnisse. Es mangle daher an einer akteursübergreifenden Verständigung über Zieldefinitionen und daraus abgeleiteten Erfolgskriterien

Die Evaluationsvorhaben werden überwiegend von mikroökonomisch orientierten Instituten übernommen, die sich ausschließlich an der Zieldimension Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt bzw. Ausgliederung aus gemeldeter Arbeitslosigkeit orientieren.

Gesamtwirtschaftliche Aspekte aber auch individuelle Zieldimensionen wie soziale Stabilisierung oder auch Qualität der Beschäftigung werden nicht betrachtet.

Auch die Anwendung der gewonnenen Ergebnisse deutet darauf hin, dass eine (fach-) öffentliche und politische Debatte auf der Grundlage der Ergebnisse der Wirkungsforschung im Sinne eines rationalen „Policy-Zyklus“ begrenzt sein wird. So wird die Bundesregierung dem Parlament zusammenfassende Ergebnisberichte zur Diskussion zuleiten. (vgl. Bartelheimer/ Wagner 2005: 21ff). Bereits anhand der im Frühjahr 2006 vorliegenden Zwischenauswertung zur Umsetzung von Hartz V wurde deutlich, dass es sich dabei um eine politisch-selektive Deutung der Gesamtberichte handelt. So wurde z.B. bei der Zusammenfassung des Evaluationsberichts über ABM lediglich auf die geringen Integrationsquoten von ABM als Begründung für deren weiteren Abbau eingegangen, obwohl der Bericht selber differenziertes Material auch zu anderen gesetzlich gestützten Zieldimensionen enthielt.

Als Fazit bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass in der arbeitsmarktpolitischen Praxis der Erfolg von Maßnahmen also zumeist auf die Frage der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt reduziert wird, obwohl vom Gesetz her auch andere Ziele formuliert werden, wie z.B. Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung.

4.2 Fallstudien

4.2.1 Fallbeispiel: Arbeitsgemeinschaft

Allgemein

Dieses Fallbeispiel widmet sich einer Stadt, die nach dem Modell einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) von Arbeitsagentur und Kommune die Integration von Langzeitarbeitslosen organisiert. Die Diskrepanz zwischen der vermeidlichen Idylle und Faszination der Stadt einerseits und der ernüchternden Realität im Umgang mit den Orts ansässigen Arbeitslosengeld II-Beziehern kann kaum größer sein. Die Stadt gilt als eine der schönsten Städte Deutschlands, sie blickt auf eine traditionsreiche Geschichte zurück und stellte erfolgreich Weichen für eine moderne Stadtentwicklung mit einem hervorragenden wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Ruf. Gleichzeitig aber zählt die Stadt zu den Kommunen mit den höchsten langzeitarbeitslosen Singlehaushalten in Deutschland, in der Arbeitsmarktförderung dominieren sozialpolitisch fragwürdige Arbeitsgelegenheiten, die ARGE ist überfordert und von der kommunalen Sozialpolitik allein gelassen, Schuldner und Wohnungssuchende haben Probleme angemessene Hilfen rechtzeitig und umfassend in Anspruch zu nehmen. Dieser Gegensatz verwundert vor allem, weil sich in der Kommune in den letzten 20 Jahren relativ erfolgreich erprobte Modelle einer sozialen Ökonomie entwickelt haben und sich einer dieser Betriebe bundespolitisch für innovative Ansätze in der Förderung von Langzeitarbeitslosen einsetzt.

Die Stadt besteht aus etwa 14 Stadtteilen und umfasst eine Fläche von 109 Quadratkilometern. In ihr leben rund 140.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Sie gehört zu einem wirtschaftlich bedeutenden Ballungsgebiet, in dem gut zwei Millionen Einwohner leben. Der Anschluss an eines der größten metropolitanen Regionen Deutschlands ist zudem nicht sehr weit.

Die Stadt ist vor allem durch Dienstleistungen und als Wissenschaftsstandort geprägt. Sie ist Universitätsstadt und zugleich ein beliebtes Touristikziel.

Das Arbeitsplatzwachstum ist mit 25% zwischen 1970 und 1987 eines der höchsten im Bundesland. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate von knapp

1,5 Prozent. Gegenwärtig existieren ca. 97.000 Arbeitsplätze. Seit 1970 gab es eine Steigerung von 38,4%. Allerdings war dieser Anstieg von einer Zunahme von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor und einem starken Verlust im produzierenden Gewerbe geprägt. Etwas 82 % der Arbeitsplätze sind im Dienstleistungssektor zu finden, demgegenüber nur 17,8% im produzierenden Gewerbe. Die Dienstleistungstätigkeiten sind vor allem in hochqualifizierten Bereichen zu finden: Forschungseinrichtungen, Universität, Verlagswesen. Zudem gab es einen Strukturwandel im Hinblick auf erforderliche Qualifikationen im verarbeitenden Gewerbe, in dem gegenwärtig die industrielle Forschung eine besondere Rolle spielt. Weitere hochqualifizierte Arbeitsplätze entstanden in der (Molekular-) Biologie, Biochemie, Medizin, Gentechnik, Gerontologie, die Geowissenschaften, Prozessleitertechnik, der Maschinenbau sowie die Elektrotechnik und Informatik.

Obwohl der Strukturwandel deutlich mehr Arbeitsplätze mit hoch qualifizierten Tätigkeiten schaffte als in traditionellen Sektoren verloren gingen, profitierten aber nur wenige der gering qualifizierten Arbeitskräfte von dieser Erfolgsgeschichte. Die Arbeitslosenquote liegt derzeit bei ca. 9,6 %. Im September 2006 waren 14.669 Personen im Arbeitsamtsbezirk als arbeitslos gemeldet, davon 5.429 im Stadtgebiet (ca. 37%). Nur jeder dritte Arbeitslose lebt demnach innerhalb der Stadt, was u.a. an dem hohen Mietpreisspiegel liegt. Etwa 4.000 Haushalte leben in der Stadt von Arbeitslosengeld II, davon sind mehr als die Hälfte Single-Haushalte. Die meisten der Langzeitarbeitslosen sind jung und gut qualifiziert.

Es existieren insgesamt vier Beschäftigungsträger, u.a. eine kommunale Beschäftigungsgesellschaft und ein sozial-ökonomischer Betrieb. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl an Vereinen und Verbänden mit jahrelanger Erfahrung in der sozialen Unterstützung von Langzeitarbeitslosen. Charakteristisch für dieses Fallbeispiel sind zwei Elemente:

Die Existenz eines sozial-ökonomischen Betriebes, der als Jugendhilfeträger entstand und seit einigen Jahren einen Schwerpunkt auf die Ausbildung und Beschäftigung von Jugendlichen auf dauerhaften sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen setzt. Der Betrieb finanziert sich zu 80% aus marktlichen Erlösen mit der Erstellung und dem Verkauf von Kinderspielplätzen. Die restlichen 20% ergeben sich aus Spenden, ehrenamtlicher Arbeit und Beihilfen der Arbeitsverwaltung im Rahmen der Beschäftigung Langzeitarbeitsloser. Die Personen werden aber ausdrücklich nicht in 1€-Jobs sondern im Rahmen der Entgeltvariante gemeinnütziger Beschäftigung finanziert (siehe Kasten).

Die zweite Besonderheit ist, dass dieser Betrieb durch vielfältige politische Aktivitäten einen Fonds für soziale Auftragsvergaben durch die Kommune in der Höhe von 2 Millionen Euro erzielte. Aus diesem Fonds werden im Rahmen von Ausschreibungen wirtschaftliche Aufträge der Stadt nur dann vergeben, wenn sich die Bewerber sozialpolitisch engagieren bzw. Langzeitarbeitslose beschäftigen. In der Realität gehen aber 50% aus diesem Topf an die kommunale Beschäftigungsgesellschaft, und nur 1 Mio. Euro werden im Sinne des Programms am Markt ausgeschrieben.

Dezentralisierung

Der Umbau der Arbeitsverwaltung wie auch die Einbindung der kommunalen Entscheidungsträger in die lokalen Politiken zur Arbeitsmarktförderung und sozialen Integration sollte vor allem Vorteile in der Gestalt bringen, dass die kommunalen Bedingungen besser antizipiert werden können, eine nachhaltigere Politik durchgeführt werden kann und durch die Einbindung zentraler lokaler Akteure die Subsidiarität in der Arbeitsmarktförderung besser gewährleistet werden kann. Die gegenwärtige Praxis in der Umsetzung und Durchführung der Arbeitsförderung weist in der besuchten Kommune aber entscheidende Schwachpunkte auf:

- Es existiert keine lokale Strategie der ARGE und der Kommunalverwaltung für den Umgang mit Langzeitarbeitslosen.
- Die kommunale Politik hat sich weitgehend aus diesem Politikfeld zurückgezogen, so dass lokale Schwerpunkte kaum mehr Chancen auf Realisierung haben.
- Die ARGE hat es noch nicht geschafft, zentraler Strategie und Kern für die Organisation der arbeitsmarktpolitischen und sozialen Hilfen in der Stadt zu werden.
- Die zentralen Akteure der Beschäftigungsförderung haben kein eigenes Netzwerk zur Formulierung strategischer Alternativen gebildet.

Arbeitsförderung wird nicht mit anderen lokalen Programmen verknüpft. So existieren zwar Ansätze wie die „Soziale Stadt“; es gibt aber keine Verbindungen zwischen den arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten und diesem Programm. Eine Sonderstellung nimmt hier allerdings der Beschäftigungsfonds ein, der Langzeitarbeitslose im Rahmen öffentlicher Vergabepraktiken auf dem ersten Arbeitsmarkt beschäftigen soll.

Daher sind nicht nur durch externe Faktoren und durch die Gesetzeslage dezentrale Handlungsansätze bislang kaum realisiert worden, sondern in der Kommune fehlt das entscheidende Eigeninteresse an einer Entwicklung und Umsetzung einer dezentralen Strategie. Externe Faktoren sind beispielsweise die durch die Bundesverwaltung initiierte Erfolgssteuerung im Rahmen des neuen Steuerungsmodells und eine eher restriktive fiskalpolitische Budgetsteuerung.

Allerdings gibt es auch Ansätze für eine derartige Entwicklung:

- Ein Schwerpunkt der Aktivitäten der ARGE bildet die Gruppe der Jugendlichen. Hierfür werden einige zusätzliche Ressourcen erschlossen und auch mehr Personal eingesetzt.
- Die Kommune verfolgt einen eher präventiven Ansatz bei Schülern und Jugendlichen, so dass Langzeitarbeitslosigkeit nicht entsteht. Eine weitere Aktivität ist die Ausweitung der Betreuungsplätze in den Kinderkrippen (Deckungsgrad 25%).
- Arbeitsgelegenheiten werden kaum als Zwangsmittel zur Aktivierung von Langzeitarbeitslosen oder zum Test ihrer Arbeitsbereitschaft genutzt.
- Die strikte zeitliche Begrenzung auf 6 Monate als maximale Dauer für Arbeitsgelegenheiten wird bei Bedarf auch verlängert, z.B. bei Älteren.
- Für Ältere gibt es auch weitere spezifische Maßnahmen und zusätzliche Ressourcen, um den Übergang in den Ruhestand zu erleichtern.
- Relativ großen Einsatz findet die sog. Entgeltvariante, d.h. die sozialversicherungspflichtige, gemeinnützige Arbeit.
- Zwangsmaßnahmen und Restriktionen werden eher moderat gehandhabt.
- Bei der Organisation der ARGE brachte die Kommune detaillierte Vorstellungen mit: Zusammensetzung des Personals, doppelte EDV-Strukturen etc.
- Fonds für soziale Auftragsvergaben für städtische Baumaßnahmen.

Die ARGE und die Stadt nutzen demnach einige Handlungsfreiräume für eine dezentrale Arbeitsmarktförderung und soziale Integration. Diese Ansätze können aber nur als symbolische Praktiken angesehen werden. Es gibt in der ARGE-Kommune keine Strategie wie mit dem Gros der Langzeitarbeitslosen in Single-Haushalten und Benachteiligten aufgrund des strukturellen Wandels zu einer Dienstleistungsmetropole umgegangen werden kann.

Kooperation and Netzwerke

Angesichts des Schwerpunktes der kommunalen Arbeit auf Jugendliche, existiert nur ein gut funktionierendes regionales Netzwerk, das sich vor allem der Beschaffung und Bereitstellung von Ausbildungsstellen für Jugendliche widmet. In diesem regionalen Netzwerk, das im Ballungsgebiet agiert, finden sich politische Akteure, die Bürgermeister und private Unternehmen. Es sollen vor allem „best practices“ erprobt und verbreitet werden.

Einen ähnlichen Ansatz verfolgt ein lokales Netzwerk für Jugendliche in der sozialen Arbeit. Dieses Netzwerk wurde durch einen Jugendhilfeverein initiiert – der auch Träger des sozial-ökonomischen Beschäftigungsbetriebes ist. An diesem Netzwerk sind Wohlfahrtsorganisationen, die kommunale Stadtverwaltung, das Sozialamt und Beschäftigungsgesellschaften beteiligt – nicht aber die ARGE.

Die weiteren lokalen Netzwerke arbeiten demgegenüber eher moderat. Es gibt die Trägerversammlung der ARGE, einen SGB II-Beirat sowie den Verbund für Beschäftigung. Die Trägerversammlung der ARGE trifft sich vier Mal im Jahr; einmal jährlich gibt es einen Bericht an die politischen Vertreter der Stadt.

Zwei weitere, vor allem operativ arbeitende Netzwerke der Beschäftigungsgesellschaften existieren zwar fort, haben aber kaum noch eine Bedeutung. Dies wird mit der starken Ausdifferenzierung der Klienten zwischen den Organisationen und ihrem unterschiedlichen Tätigkeitsfeld erklärt. Zudem können bestimmte Dinge innerhalb der Stadt „auf kurzem Weg“ gelöst werden.

Strategisch wie auch operativ gibt es in der Stadt keine Kultur des politischen Austausches und einer öffentlichkeitswirksamen Arbeit mit Hilfe von lokalen Politiknetzwerken. Innovative Ansätze und Probleme werden vor allem bilateral diskutiert. Letztlich findet Arbeitsmarktpolitik unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt und ist begrenzt auf Expertenkreise.

Erwerbsloseninitiativen haben es in einer solchen Kultur schwer, politisch wahrgenommen zu werden. In der Stadt haben sich zwar innerhalb des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und der Gewerkschaften verschiedene Initiativen von Langzeitarbeitslosen gegründet. Sie wirken aber eher als Selbsthilfegruppen bei administrativen Problemen oder in die Muttergesellschaften. Für eine Außenwirkung sind sie noch zu schwach.

Fallmanagement / Beratung und Vermittlung

Die ARGE wie auch die kommunale Beschäftigungsgesellschaft orientieren sich an den Konzepten des Profilings und des Fallmanagements. Allerdings gibt es kein schriftlich fixiertes Konzept. Die individuelle Fähigkeitsanalyse von Langzeitarbeitslosen erfolgt ohne Fragebogen, sondern nur mit Hilfe des EDV-Systems. Die Einteilung orientiert sich am Alter der Langzeitarbeitslosen, die besonders für die Aktivitäten für Jugendliche und Ältere wichtig ist. Eine weitere Differenzierung gibt es nicht. Es gibt demnach keine Möglichkeiten, sich Kenntnisse über die Zahl spezifischer Problemgruppen unter den Langzeitarbeitslosen zu verschaffen. Mit den ALG- II-Empfänger wird nach der ersten Beratung, die u.U. auch mehrere Gespräche umfassen kann, eine Eingliederungsvereinbarung getroffen, die auch unterschrieben werden muss. Diese Vereinbarungen beinhalten spezifische Anforderungen an die Betroffenen. Es werden aber keine Aktivitäten von Seiten der ARGE unternommen, um den Langzeitarbeitslosen z.B. den Zugang zu bestimmten sozialen Hilfen zu erleichtern. Längere Wartezeiten, z.B. bei der Schuldenberatung, sind die Regel. Auch wurde von erheblichen Problemen für ALG II-Empfänger bei der kommunalen Wohnungsgenossenschaft berichtet. Im Verlauf der aktiven Maßnahmen tauschen zwar

Beschäftigungsgesellschaften und ARGE die üblichen Berichte am Ende der Maßnahmen aus. Kontakte zwischen Fallmanagern und Betreuten gibt es demgegenüber aber in diesem Zeitraum nicht.

Die Organisation der ARGE orientierte sich an zwei Prinzipien:

- der Rechenschaftspflicht der ARGE gegenüber der Sozialverwaltung: Der Direktor der Trägerkonferenz ist Leiter des Sozialamtes in der Stadt und
- das neue Personal setzt sich zusammen aus Verwaltungskräften und Sozialarbeitern.

Allerdings ist die Personaldecke in der ARGE noch zu dünn, um die Zahl der Langzeitarbeitslosen ausreichend zu betreuen. Es stehen 20 – 22 Vermittlungskräfte zur Verfügung. Davon sind vier als Fallmanager für Jugendliche ausgewiesen, zusätzlich gibt es zwei Vermittler für Jugendliche. Neben Kontaktpersonen zu Arbeitgebern und Personen für die Organisation von Weiterbildungsmaßnahmen stehen keine weiteren Fallmanager zur Verfügung. Die etwa 10 verbleibenden Fachkräfte können nicht als Fallmanager tätig werden, da dies aufgrund der höheren Personalkosten das Budget der ARGE sprengen würde. Einen genauen Betreuungsschlüssel kann aufgrund dieser Personalsituation nicht ermittelt werden. Bezieht man das gesamte Personal mit ein und berücksichtigt den Schwerpunkt auf Jugendliche nicht, dann ergibt sich ein Betreuungsverhältnis von ca. 1:400.

Empowerment und Workfare

In der Kommune gibt es weder einen ausgeprägten empowerment-Ansatz noch eine starke workfare-Praxis. Das Prinzip des Förderns und Forderns wird nur ansatzweise praktisch umgesetzt. Eher positiv zu bewertende Praktiken, die die Langzeitarbeitslosen in der Kommune und dem Kreis fördern, sind:

- Schwerpunkt der Integrationsbemühungen für Jugendliche und Ältere, in dem mehr Finanzen aus dem Eingliederungstitel zur Verfügung gestellt werden und spezielle Fallmanager für Jugendliche in der ARGE beschäftigt werden.
- Ausweitung der Dauer der Maßnahmen für Ältere über die 6monatige Dauer von 1-Euro-Beschäftigungen hinaus.
- Vermehrte Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen in der sozialversicherungspflichtigen Entgeltvariante gemeinnütziger Arbeit.
- Konzentration der kommunalen Sozialpolitik auf die Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen durch eine vernetzte Bildungs- und Ausbildungsförderung, die die lokale Arbeitsmarktpolitik ergänzt.

Andererseits existiert aber auch kein Konzept für ein Profiling und die Praxis des Fallmanagements ist eher suboptimal. Es stehen zudem nur sehr wenige Beschäftigungsplätze für die Langzeitarbeitslosen zur Verfügung, so dass nur einige überhaupt arbeitsmarktpolitisch gefördert werden können. Für nicht integrierbare Personengruppen stehen keine Maßnahmen oder Ansätze zur Verfügung.

Im Hinblick auf die workfare-Praxis verfolgt die lokale ARGE einen eher moderaten, liberalen Umgang mit den restriktiven Regelungen im SGB III. Dies bedeutet, dass Sanktionen eher selten ausgesprochen werden, Arbeitsgelegenheiten nicht auf Zwang vermittelt werden und es auch keine unzumutbaren Umzüge aufgrund überhöhter Mieten bei Langzeitarbeitslosen gibt. Allerdings gab es einige technische EDV-Probleme, so dass weniger Sanktionen ausgesprochen werden konnten. Dennoch werden in den geringen Vermittlungsmöglichkeiten gering qualifizierter Personen in der Region und der hohen

Anzahl von allein stehenden Hochschulabsolventen unter den Langzeitarbeitslosen wenig Erfolgchancen für eine restriktivere Politik des Forderns gesehen.

Für Beschwerden im Hinblick auf den Umgang der ARGE mit ihrer Klientel gibt es eine Beschwerdestelle in der Kommunalverwaltung. Probleme im Umgang mit Langzeitarbeitslosen durch die ARGE werden zwar auch von Seiten der Selbsthilfegruppen angesprochen. Doch berichtet die von uns besuchte Gruppe von negativen Erfahrungen durch die öffentliche Arbeitsverwaltung, wenn Mitglieder der Gruppe auf bestimmte Probleme aufmerksam machen.

Beschäftigungsintegration and Soziale Inklusion

Im Hinblick auf die Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktförderung und sozialer Hilfen unterscheidet sich dieses Fallbeispiel kaum von anderen Städten und Kreisen in Deutschland. Der erste feststellbare Trend ist: kurzfristige Maßnahmen sind überproportional vertreten, langfristige Maßnahmen gibt es nur noch wenige. Besonders hoch ist die Bedeutung von Arbeitsgelegenheiten (1€-Jobs) und Trainingsmaßnahmen. Mit etwa 250 Arbeitsplätzen dieser Art erhalten aber kaum alle interessierten Langzeitarbeitslosen eine Möglichkeit, einer Tätigkeit nachzugehen. Die Arbeitsplätze befinden sich vor allem in der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft. Der sozio-ökonomische Beschäftigungsbetrieb beschäftigt keine Langzeitarbeitslosen auf 1€-Basis. Relativ häufig wird zusätzlich die sozialversicherungspflichtige, gemeinnützige Arbeit (Entgeltvariante) genutzt. Kaum noch eine Bedeutung haben Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse und Qualifizierungen. Soziale Maßnahmen können in den bestehenden Projekten kaum noch finanziert werden. Pro Langzeitarbeitslosen und Monat erhalten die Beschäftigungsträger nur noch 200 Euro, mit denen keine adäquate sozialpädagogische Betreuung finanziert werden kann. Die Verknüpfung beschäftigungs-, qualifikations- und sozialpolitischer Ansätze innerhalb von Beschäftigungsprojekten ist damit nicht mehr realisierbar. Es werden nur etwa 20% der Teilnehmer an den Maßnahmen auf dem ersten Arbeitsmarkt vermittelt.

Der Zugang wie auch die Organisation der sozialen Hilfen in der Stadt sind für Langzeitarbeitslose unterentwickelt. Es gibt zwar ein ausdifferenziertes Angebot an sozialen Hilfen. Doch werden diese Hilfen für Langzeitarbeitslose nicht zeitnah und in angemessener Qualität angeboten. Es gibt lange Wartezeiten, keinen Zugang aufgrund des ALG II-Status (z.B. bei Wohnungen), keine Möglichkeit der Kombination verschiedener Hilfen, zu wenig Personal bei den sozialen Anbietern und nur eine schwache finanzielle Ausstattung der Beratungsstellen. Auch die Beschäftigungsgesellschaften haben kaum noch Ressourcen diese Bedarfe zu decken, wie oben beschrieben wurde.

Fazit

Zusammenfassend lassen sich für dieses Fallbeispiel folgende Merkmale identifizieren:

- die Integration von Arbeitsmarktintegration und sozialen Hilfen gelingt nicht, da weder genügend Ressourcen noch ein entsprechendes Konzept hierfür vorhanden ist. Der Schwerpunkt liegt auf der Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit im Rahmen von entsprechenden Maßnahmen bei Schülern und Jugendlichen.
- Profiling und Fallmanagement sind weder konzeptionell noch praktisch realisiert.
- Dezentralisierungspotenziale werden nur zum Teil ausgeschöpft.
- Netzwerke scheinen in der Kommune als Koordinierungsinstrument keine Rolle zu spielen; regional gibt es ein gutes Beispiel.

- Es existiert im Rahmen der gesetzlichen Regelungen ein SGB II Beirat, der allerdings nur eingeschränkte Funktionen wahrnimmt und in seiner Bedeutung auf Informationsweitergabe beschränkt ist.

In dem Arbeitsmarktbezirk werden zusätzlich, in geringem Umfang sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen in der Entgeltvariante für Langzeitarbeitslose angeboten. Damit ist diese ARGE eine der wenigen, die diese Option der sozialen Beschäftigungsförderung des SGB III nutzt.

4.2.2 Fallbeispiel: Optionsmodell

Allgemein

Eine der untersuchten Kommunen ist an der Umsetzung der in §6a SGB II festgeschriebenen „Optionsmöglichkeit“ beteiligt. Allerdings ist die untersuchte städtische Kommune nicht selber verantwortlich, sondern wurde lediglich mit der Umsetzung des SGB II für das Stadtgebiet beauftragt. Hauptverantwortlicher Auftraggeber ist der übergeordnete Landkreis, der Träger der Leistungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige nach dem SGB II ist. Der Stadtverwaltung kommt allerdings innerhalb des Landkreises aufgrund der Funktion der Stadt als Zentrum und auch aufgrund der Einwohnerzahlen eine herausragende Bedeutung in der Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu.

Die entsprechende Stadt ist das wirtschaftliche und kulturelle Oberzentrum in der Region. Ihr Einzugsgebiet reicht bis weit über den umliegenden Landkreis hinaus. KäuferInnen von Waren und Dienstleistungen, Berufstätige sowie BesucherInnen von Kulturveranstaltungen kommen auch aus den Gemeinden der angrenzenden Kreisgebiete. Die Stadt und mit ihr auch der Landkreis sind entscheidend von der ansässigen Universität geprägt, die auch der größte Arbeitgeber ist. Stadt und Landkreis haben gemeinsam etwa 260.000 Einwohner, die Stadt allein 120.000. Die Region weist nach Berechnungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung bundesweit eines der höchsten Durchschnittsalter auf. Fast 60% der Arbeitsplätze sind im Dienstleistungsbereich zu finden, jeweils etwa 20% in den Bereichen Handel, Gastgewerbe und Verkehr bzw. produzierenden Gewerbe. Auch hier findet sich der allgemeine Trend rückläufiger Beschäftigtenzahlen im produzierenden Gewerbe und steigender Beschäftigtenzahlen im Bereich Dienstleistungen. Dem SGB II - Planungsbrief 2007 folgend entspricht diese Kommune dem Typ 6, das bedeutet: Ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlichen Rahmenbedingungen.

Verwaltungsstruktur

Die Trennung zwischen Landkreisebene und Stadtebene ist von besonderer Bedeutung. Während es in der Stadt eine lange und erfolgreiche Tradition aktiver Arbeitsmarktpolitik gibt, kann dies für den Landkreis so nicht festgestellt werden. Dennoch hat der Landkreis die Option wahrgenommen und ist der Träger der Grundsicherung für die Region. In unseren Interviews wurde von der Vertreterin der Politischen Akteure vermutet, dass der Landkreis ursprünglich kein Interesse an der Option hatte und lediglich dem Druck der Stadt nachgegeben, die sich davon Steuerungsmöglichkeiten versprochen hat. Nun muss der Landkreis aber auch seinerseits die Trägerschaft ausfüllen, was zu Konflikten zwischen den Verwaltungsebenen führt. Grundsätzlich gilt jedoch, dass der Landkreis als Träger der Grundsicherung der Stadt gegenüber weisungsbefugt ist, z.B. hinsichtlich der Verteilung der Mittel auf die Maßnahmen, und es ist festzustellen, dass die beiden Verwaltungseinheiten unterschiedliche Konzepte der aktiven Arbeitsmarktpolitik vertreten.

Arbeitslosigkeit und Armut/ Ausgrenzung

Die Arbeitslosigkeit im Landkreis beträgt im Oktober 2006 12,1%. Im Rechtskreis des SGB II, also für diejenigen Erwerbsfähigen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I (Rechtskreis SGB III) haben, 8,4%. Hier sind Männer etwas stärker betroffen als Frauen. Die Arbeitslosenquote von AusländerInnen ist deutlich höher und liegt bei 23,8%. Nur etwa ein Drittel der Vollzeitbeschäftigten sind Frauen, während im Bereich Teilzeitbeschäftigung fast 80% der Beschäftigten Frauen sind. Eine Besonderheit der Stadt ist, dass viele AkademikerInnen arbeitslos sind. Dies liegt einerseits an der Übergangsphase zwischen Studium und Beruf, aber auch daran, dass die Universität zunehmend dazu übergeht, Arbeitsverhältnisse zu befristen und Personal abzubauen. Insgesamt stehen in der Region etwa 1000 gemeldete offene Stellen ungefähr 14.000 Arbeitslosen gegenüber.

Es existieren in der Region keine politischen Programme oder Initiativen von offizieller Seite im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, die auf die Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung bzw. auf die Verbesserung der Lebenssituation von Armut und Ausgrenzung Betroffener abzielen. Im zivilgesellschaftlichen Bereich wirbt eine Initiative für die sogenannte „Kulturcard“ für EmpfängerInnen von Transferleistungen, die Vergünstigungen für kulturelle und Freizeitaktivitäten ermöglichen soll. Weiterhin existiert ein Netzwerk aus verschiedenen sozialen und Beschäftigungsorganisationen, der „Runde Tisch Armut“. Programme wie die „soziale Stadt“ finden zwar statt, allerdings sind die vielfältigen Projektaktivitäten im Zusammenhang mit Stadtteilentwicklung auf einen einzigen sogenannten sozialen Brennpunkt fokussiert, so dass hier eine gewisse „Projektmüdigkeit“ bei den lokalen Akteuren zu verzeichnen ist. Außerdem findet im Rahmen solcher Programme keine systematische Verknüpfung mit dem Einsatz aktiver Arbeitsmarktinstrumente statt. Allerdings gehen die meisten in dem entsprechenden Stadtteil angesiedelten Entwicklungsprojekte auf die Kooperation der Stadtteilakteure mit der städtischen Beschäftigungsgesellschaft zurück, die sich in der Vergangenheit erfolgreich als Antragsteller um Fördermittel aus EU, Bund und Land bemüht hat. Die Verwaltung der Stadt hat sich über diese stadtteilbezogenen Programme hinaus in der Vergangenheit intensiv darum bemüht eine generelle Verknüpfung von Arbeitsmarktpolitik einerseits und Verbesserung der sozialen und kulturellen Infrastruktur andererseits herzustellen, indem über BSHG- und ABM-Stellen solche Organisationen gefördert wurden, die z.T. auf Basis der geförderten Stellen soziale, kulturelle und umweltbezogenen Aktivitäten und Dienstleistungen angeboten haben. Diese Strategie kann als erfolgreich bewertet werden, sowohl in den Bereichen Soziales und Kultur, als auch in den Bereichen Umwelt und Sport wurden auf dieser Basis zahlreiche Projekte und Initiativen überhaupt erst möglich. Mit der zunehmenden Verdrängung öffentlich geförderter Beschäftigung zugunsten kurzfristiger 1-Euro-Jobs, ist diese Strategie nicht mehr möglich, da sowohl die Verlässlichkeit der Finanzierung nicht mehr besteht, als auch der nötige Kompetenzaufbau der geförderten Personen in kurzen Fristen deutlich schwerer fällt.

Die Verwaltung arbeitet mit verschiedenen Bildungseinrichtungen und Beschäftigungsgesellschaften sowie den Wohlfahrtsverbänden zusammen. Besonders wichtig sind die Bildungsvereinigungen, eine große Beschäftigungsgesellschaft in Trägerschaft der evangelischen Kirche und die Volkshochschule. Zudem unterhält die Stadt eigene Jugendwerkstätten.

Dezentralisierung

In welchem Umfang können die Ziele aktiver Arbeitsmarktpolitik auf lokaler Ebene bestimmt werden?

Mit Ausnahme des Zivilgesellschaftsvertreters waren sich die befragten Akteure weitgehend darin einig, dass es insgesamt lokale Spielräume für die Entwicklung und Vereinbarung von arbeitsmarktpolitischen Zielen gebe.

Auch eigene Zielsetzungen der dienstleistenden Organisationen sind laut Aussagen des befragten Vertreters einer großen Beschäftigungsgesellschaft und der Stadtverwaltung möglich, vor 2005 gab es auch Zielvereinbarungen zwischen Dienstleistern und Verwaltung der Stadt. Nach den umfangreichen Veränderungen im Zuge der Hartz-Reformen befindet sich ein entsprechendes Vorgehen im Aufbau, zunächst gibt es aber nur interne Zielplanungen innerhalb der Stadtverwaltung. Von Seiten der Landkreisverwaltung findet hinsichtlich der Ziele keine Koordination mit Beschäftigungs- und Bildungsträgern statt. Im SGB II-Beirat, auf den im Folgenden noch näher eingegangen wird, wird von Seiten einiger TeilnehmerInnen versucht, eine solche Koordination herzustellen und zu etablieren. Bisher allerdings ohne Erfolg.

Die aktuellen Bemühungen der Stadtverwaltung um Zielvereinbarungen mit den Beschäftigungs- und Bildungsträgern sowie für die Stadtverwaltung selbst laufen bisher nur intern. Zivilgesellschaftliche Gruppen und Politische Akteure sind nicht miteinbezogen, so dass es nachvollziehbar wird, dass deren VertreterInnen kritisieren, dass es weder auf Stadt- noch auf Landkreisebene ein Konzept aktiver Arbeitsmarktpolitik gebe. Ihrem Eindruck zufolge gehe es insbesondere der Landkreisverwaltung nur um hohe Vermittlungsquoten, so dass dementsprechend vor allem viele Ein-Euro-Jobs durchgeführt würden.

Im Umgang mit dem Integrationsbudget seien die Zielsetzungen aber in jedem Falle auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt beschränkt, weitergehende sozialpolitische Ziele würden nicht berücksichtigt. Der Vertreter der Arbeitslosenberatung vertrat weitergehend die Ansicht, dass nicht nur keine sozialpolitischen Ziele wie Überwindung von Armut berücksichtigt würden, sondern das SGB II vielmehr darauf abziele, Armut zu institutionalisieren.

In welchem Umfang können vor Ort Maßnahmen entwickelt und gestaltet werden?

Grundsätzlich ist die Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Maßnahmen nicht zentral im Detail vorgegeben. Zudem gibt es die Kategorie der „Sonstigen weiteren Leistungen (SwL)“, die nicht näher definierte Maßnahmen abdecken, die der Vorbereitung einer Arbeitsmarktintegration grundsätzlich dienlich sein können. Dies ist laut Verwaltung der Stadt ein Bereich, in dem experimentiert werden könne.

Die Dienstleister haben im Rahmen der Regiekosten im Zusammenhang mit den Arbeitsgelegenheiten (sog. 1-Euro-Jobs) vielfältige Möglichkeiten soziale Unterstützungsmaßnahmen über den Overhead-Bereich zu finanzieren

Diese Möglichkeiten sind aber durch den Umfang der Mittel eingeschränkt. Die Zuweisung von Mitteln durch den Bund lag unter den tatsächlich anfallenden Bedarfen, die Folge sind entweder schlechtere Betreuungsschlüssel oder höhere Verwaltungsaufwendungen auf Kosten der Integrationsmittel. Hinzu kommt eine Einschränkung der Planungssicherheit aufgrund dauerhaft schwankender Entscheidungen des Bundes bezüglich der Mittelzuweisungen.

Die zweite faktische Beschränkung ist die Uneinigkeit der Verwaltungsebenen vor Ort, die unterschiedliche Konzepte vertreten, hier kommt es in der Beobachtung aller Befragten zum Teil zu erheblichen Reibungsverlusten.

Verknüpfung mit anderen politischen Programmen anderen Politikfeldern

Es gibt laut der Vertreterin der politischen Akteure kein Konzept für eine solche Verknüpfung. Allerdings bemüht sich die Verwaltung der Stadt nach wie vor darum, Maßnahmen über den Einzelfall hinaus an vorhandenen Strukturen oder anderen Politikfeldern (Soziales, Umwelt, Kultur) zu orientieren.

Zivilgesellschaftliche Netzwerke

Wichtigstes Gremium der politischen Planung in der optierenden Kommune ist der SGB II-Beirat auf Landkreisebene. Hier wird aber einhellig von den Befragten kritisiert (mit Ausnahme der Verwaltung der Stadt), dass die Verwaltung des Landkreises nicht transparent ist und lediglich Informationen zur Verfügung stellt, aber nicht an Beratungen interessiert ist. Eingebrachte Vorschläge werden in der Regel abgelehnt. Der Vertreter des Beschäftigungsunternehmens sieht dies besonders kritisch, da vorhandene Gestaltungsmöglichkeiten der Option durch die niedrige Risikobereitschaft nicht genutzt werden können, obwohl Innovationsfähigkeit ein zentraler Vorteil der Optionskommunen sein sollte.

Kritisch sehen die Vertreter der Beschäftigungsgesellschaft und Arbeitslosenberatung hier die Rolle der Politik, die das Verwaltungshandeln nicht hinterfragt, sondern stets akzeptiert. Die Vertreterin der Politischen Akteure begründet dies damit, dass Kommunalpolitik ehrenamtlich sei und der Kompetenzvorteil der Verwaltung durch die Politischen Akteure privat kaum ausgeglichen werden könne.

Der befragte Verwaltungsvertreter der Stadt schätzt den SGB II-Beirat ebenfalls kritisch ein, allerdings aus anderen Gründen. So würden zu häufig Einzelfragen diskutiert und es dominierte Interessenvertretungspolitik der Dienstleister. Letzteres hält auch die Vertreterin der Politischen Akteure für problematisch, da sie die Dienstleister im SGB II-Beirat in einer Doppelrolle als Lobbyisten und Experten sieht.

Den Anspruch eines Beratungsgremiums über Ziele, Verteilung der Mittel und Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik kann der SGB II-Beirat laut Einschätzung aller Befragten in jedem Fall nicht halten. Während der Vertreter des Beschäftigungsunternehmens dies mit der anhaltenden Findungsphase des neuen Gremiums begründet, ist der Vertreter der Arbeitslosenvertretung skeptisch, ob eine weitere Mitarbeit überhaupt sinnvoll sei. Da das Gremium nicht öffentlich tagt und keine Entscheidungsbefugnisse habe, verliere es zunehmend die Relevanz.

Neben dem SGB II-Beirat gibt es noch die Sozialausschüsse von Stadt und Landkreis. Diese haben zwar in Bezug auf das SGB II die zentrale Entscheidungsbefugnis, machen davon aber aufgrund der „Verwaltungsgläubigkeit“ der ehrenamtlichen Ausschussmitglieder nur wenig politischen Gebrauch.

Berichtswesen, Transparenz/Rechenschaft

Ein detailliertes Berichtswesen gibt es in der optierenden Kommune nicht. Das liegt insbesondere an der mangelhaften Datengrundlage, so der Verwaltungsvertreter. Es gibt lediglich jährliche Berichte, die dem Sozialausschuss des Rates und dem Rat selbst vorgelegt werden, über die aber nicht beraten wird. Insbesondere die Vertreterin der Politischen Akteure kritisierte in diesem Zusammenhang die Informationspolitik der Verwaltung, da diese selbst vorhandene Daten nicht oder nur nach längerem Drängen zur Verfügung stelle.

Netzwerke der Dienstleister untereinander

Die unterschiedlichen Dienstleister stehen im Stadtgebiet der optierenden Kommune informell in Kontakt, um z.B. während kommunaler Wahlkämpfe auch kurzfristig gemeinsame Positionen abzustimmen und zu vertreten. Die mehrmals jährlich tagende Trägerversammlung mit der Verwaltung der Stadt sei überdies für die allgemeine

Koordination ausreichend, so der Vertreter des Beschäftigungsunternehmens. Eine zusätzliche formalisierte Zusammenarbeit brächte keine Vorteile.

Zusammenarbeit von Verwaltung und Dienstleistern

Es besteht laut dem Vertreter der Dienstleister eine gute, transparente Zusammenarbeit mit der Verwaltung der Stadt. Die Verwaltung des Landkreises war seiner Einschätzung nach nicht auf die Anforderungen einer optierenden Kommune vorbereitet, daher gestaltet sich die Zusammenarbeit noch schwierig. Es herrscht reger Austausch mit den FallmanagerInnen, vor allem elektronisch und per Telefon. Persönliche Treffen in Form von Fallkonferenzen sind aufgrund der hohen Fallzahlen nicht (mehr) möglich. Die gute Zusammenarbeit beschränkt sich aber offenbar auf den unmittelbaren Umgang, so kritisiert die Vertreterin der Politischen Akteure den Mangel an trägeröffentlichen Fachgesprächen.

Erbrachte arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen werden einzelfallbezogen nach Zuwendungsrecht abgerechnet. Derzeit gibt es etwa 80 Träger in der Stadt, die ABM durchführen. Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigungen (MAE) werden von einigen großen Trägern mit vielen Plätzen durchgeführt, insgesamt gibt es aber dennoch etwa 100 MAE-Träger.

Soziale Dienste / Soziale Unterstützungsmaßnahmen

In der optierenden Kommune ist in allen Bereichen sozialer Unterstützung aufgrund vollzogener Kürzungen öffentlicher Mittel eine mangelhafte Versorgung zu beklagen, so der Vertreter der Arbeitslosenberatung. Für besonders wichtig hält er solche Leistungen, die Hilfestellung für den Alltag bereitstellen und auf Wunsch der Betroffenen jederzeit zugänglich sind.

Die Verwaltung der Stadt versucht die soziale Infrastruktur zu stärken, indem sie ABM für Organisationen bewilligt, die solche Leistungen anbieten. Die Dienstleister versuchen durch eine weite Auslegung dessen, was für eine Integration in den 1. Arbeitsmarkt nötig ist, auch soziale Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen ihrer Maßnahmen für Betroffene zugänglich zu machen.

Fallmanagement / Beratung und Vermittlung

Personal

Die Qualifikationen des Personals im städtischen Jobcenter in der optierenden Kommune sind sehr unterschiedlich. Die MitarbeiterInnen kommen aus vielen verschiedenen beruflichen Hintergründen. Aber alle haben eine fachliche Zusatzqualifikation, wenn auch in unterschiedlichem Umfang.

Die FallmanagerInnen und BeraterInnen sind sich darüber im Klaren, dass die Integration in den ersten Arbeitsmarkt aufgrund weniger offener Stellen in der Region schwierig ist und die Arbeitslosen nicht dafür zur Verantwortung gezogen werden können. Wie sich diese Haltung im konkreten Verwaltungshandeln wiederfindet, ist jedoch nicht ermittelt worden. Der Vertreter der Arbeitslosenberatung stellt zunehmenden Druck auf die FallmanagerInnen/BetreuerInnen fest, Leistungen einzusparen und Vermittlungen zu erzielen. Einige geben ihre Arbeitsplätze im Jobcenter aufgrund des Zielkonflikts dieser Anforderungen mit einer angemessenen Unterstützung der KlientInnen auf.

Einzelfallsteuerung

Im Fallmanagement sind feste Zuständigkeiten für die KlientInnen eingerichtet. Der Betreuungsschlüssel liegt für Jugendliche bei 1:75, für die übrigen bei 1:180. Es ist einhellige Meinung der Befragten, dass die Qualität, der Umfang und die Intensität des Fallmanagements/ der Betreuung stark von den jeweiligen FallmanagerInnen/ BetreuerInnen abhängt und kaum allgemeine Aussagen darüber getroffen werden können. Dies sehen die Vertreter von Arbeitslosenberatung und Politischen Akteuren zudem sehr kritisch, da die großen Ermessensspielräume zu Lasten der Rechte der KlientInnen bestehen. Gleichwohl beurteilen alle Befragten die derzeit tätigen FallmanagerInnen und BetreuerInnen positiv. Der Aspekt des Förderns werde erkennbar berücksichtigt und der Umgang mit den KlientInnen sei fair.

Profiling

In der optierenden Kommune findet individuelles Profiling statt, um passende Schritte im Eingliederungsprozess vorschlagen zu können, gleichzeitig werden Fallgruppen von 1 bis 5, je nach Arbeitsmarktnähe bzw. -ferne gebildet. Die Zuordnung zu den Gruppen wird zunächst anhand von Selbsteinschätzungen der KlientInnen vorgenommen, Anpassungen sind allerdings mitunter frühzeitig nötig und werden dann durchgeführt. Die Vertreterin der Politischen Akteure sieht hierin schon die Grundlage für die Bevorzugung arbeitsmarktnaher KlientInnen („Creaming“).

KlientInnen, die als nicht vermittelbar eingestuft werden, werden an den Fachbereich Soziales weitergeleitet, wo neben den Transferleistungen auch soziale Unterstützung vermittelt werden kann. Die Bemühungen um eine Arbeitsmarktintegration werden in diesen Fällen ausgesetzt. Hier zeigt sich, dass an einer Schnittstelle von Arbeitsmarktintegration und sozialer Inklusion, d.h. im Umgang mit nicht in den 1. Arbeitsmarkt Vermittelbaren, eine Versorgungslücke besteht. Für Menschen, die zwar keine Chance auf eine Integration in den 1. Arbeitsmarkt haben, aber für die eine sekundäre Arbeitsmarktintegration möglich wäre, gibt es kein angemessenes Konzept. Die Versuche der Verwaltung, über 1-Euro-Jobs eine zeitweise Integration herbeizuführen, kann immer nur kurzfristig erfolgen, die Möglichkeiten zu einer dauerhaften und sozial abgesicherten Beschäftigung im 2. Arbeitsmarkt sind zu stark eingeschränkt worden.

Aktivierungspläne/ Integrationspläne

Eine Erprobungsphase auf freiwilliger Basis für die FallmanagerInnen/ BetreuerInnen der Verwaltung der Stadt ergab, dass der zusätzliche Aufwand, Eingliederungsvereinbarungen zu erstellen, für die Verwaltung lohnend ist. Der Integrationsprozess könne nach Aussagen des Verwaltungsvertreters mittel- und langfristig für beide Seiten deutlich klarer, strukturierter und verbindlicher gestaltet werden. Mittlerweile werden immer Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen, es sei denn, die KlientInnen stehen kurz vor Aufnahme einer Beschäftigung oder Ausbildung.

Empowerment und Workfare

Ressourcenorientierung

Die Orientierung an Wünschen, Qualifikationen, Familienverhältnissen und Lebensumständen der KlientInnen für den Eingliederungsprozess findet in der Verwaltung in der Regel statt, ist aber stark von den einzelnen FallmanagerInnen/ BetreuerInnen abhängig. Eine solche Orientierung ist jedoch nicht expliziter Bestandteil der Eingliederungsvereinbarungen.

Sanktionsmanagement

Mittlerweile werden regulär Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen. Der Verwaltungsvertreter stellt fest, dass dies die Verbindlichkeit der Absprachen erhöht, ohne zwingend mehr Sanktionen nach sich zu ziehen. Angebote, die nur darauf ausgerichtet sind, Sanktionen verhängen zu können, werden nicht gemacht. Zwangszuweisungen in Maßnahmen seien die Ausnahme und beschränkten sich auf Jugendliche.

Im Jobcenter Jugend werden Gruppenveranstaltungen durchgeführt um möglichst viele KlientInnen schnell ansprechen zu können. Wird zu diesen Veranstaltungen nicht erschienen und werden auch weitere Kontaktangebote nicht beachtet, werden Sanktionen verhängt.

Zumutbarkeit

Es gibt keine Grenzen der Zumutbarkeit bei der Annahme eines Jobs, außer durch Atteste nachgewiesene gesundheitliche Beeinträchtigungen und Sittenwidrigkeit, d.h. wenn der Lohn mehr als 30 % unter dem Tariflohn liegt.

Rechtspositionen Betroffene

Die Vertreterin der Politischen Akteure beklagt mangelnde Transparenz, wann genau KlientInnen Widerspruchsrechte haben. Der Vertreter der Arbeitslosenberatung gibt zu Bedenken, dass Widerspruchsverfahren und Klagen entsprechende Zeit beanspruchen, die für die KlientInnen nicht ohne weiteres materiell überbrückt werden können. Daher fügen sich viele KlientInnen den Anordnungen der Verwaltung. Die Zahl der Widersprüche sage nur wenig über die Zahl der fehlerhaften Bescheide aus, weil dies oft nicht gemerkt wird, viele auch dann keinen Widerspruch einlegen bzw. einiges auch im Gespräch mit der Verwaltung nachgebessert wird.

Es ist den KlientInnen möglich von sich aus den/die FallmanagerIn/ BetreuerIn per Antrag einmal wechseln. Das ist die Praxis der Verwaltung der Stadt, jedoch kein Rechtsanspruch.

Anlaufstellen

Grundsätzlich gibt es immer die Möglichkeit für die KlientInnen sich mit Beschwerden an die jeweiligen Vorgesetzten oder an den kommunalen Beschwerdemanager zu wenden.

In der optierenden Kommune sind nach einer politischen Initiative aus der Öffentlichkeit überdies unabhängige Beratungsstellen für das SGB II eingerichtet worden, die von Stadt und Landkreis gemeinsam finanziert werden.

Beschäftigungsintegration and Soziale Inklusion

Maßnahmen

Die sogenannten 1-Euro-Jobs überwiegen in der optierenden Kommune (gemeinsam mit den einfachen Trainingsmaßnahmen, in der Kategorie „unpaid work experience“ zusammengefasst, machen sie 63% aller Maßnahmen aus). Für die Dienstleister sind die 1-Euro-Jobs attraktiv, da sie durch die damit verbundenen Regiekosten Unterstützungsleistungen gut finanzieren können. Dennoch weist der Vertreter der Dienstleister darauf hin, dass 1-Euro-Jobs nur dann billiger als etwa ABM sind, wenn man lediglich die Kosten im Bereich Integrationsmittel betrachtet. Wenn die gesamten Transferkosten betrachtet werden, sind ABM nicht deutlich teurer als 1-Euro-Jobs. Die Vertreter von Arbeitslosenberatung und Politischen Akteuren kritisieren auch die Bevorzugung der 1-Euro-Jobs gegenüber den ABM.

Neben den 63% „unpaid work experience“, entfallen 21% der Maßnahmen auf „wage subsidies and incentives“ (Eingliederungszuschüsse und Mobilitätshilfe), 9 % auf „Qualification measures“ (betriebliche und schulische Ausbildung, Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE), Förderung beruflicher Weiterbildung), 4% auf „Start up loans“ (Einstiegsgeld) und lediglich 3% auf „Job creation“ (ABM).

Außer der Jugend gibt es keine besonderen Zielgruppen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik der optierenden Kommune. Zudem plant die Verwaltung des Landkreises eine Verkürzung aller Maßnahmen auf 6 Monate. (Bisher dauern 79 % aller Maßnahmen 6 Monate oder weniger, 21% etwa 12 Monate). Dies wird insbesondere vom Vertreter des Beschäftigungsunternehmens kritisiert, da der Erfolg von Maßnahmen seiner Erfahrung nach entscheidend von der vorhandenen Zeit für soziale Betreuung und eine Vielzahl von (zeitintensiven) Gesprächen abhängig ist.

Verbleib

Der Umfang der Vermittlungen in den 1. Arbeitsmarkt ist der Verwaltung bekannt, der Verbleib in der Folgezeit nur so lange, wie die Beschäftigung mit einer Förderung verknüpft ist. Problematisch dabei ist, dass viele geförderte Beschäftigungsverhältnisse im 1. Arbeitsmarkt, deren Förderung lediglich als Anschubfinanzierung gedacht ist, mit dem Auslaufen der Förderung trotzdem beendet werden. Dies wird aber nicht erfasst. Die Beschäftigungsunternehmen und Bildungsträger kennen den Status ihrer MaßnahmeteilnehmerInnen direkt nach der Maßnahme, haben aber über den weiteren Verlauf keine Daten. Bei ESF-geförderten Maßnahmen wird am Ende der Maßnahme geprüft, ob eine Vermittlung vorlag und nach 6 Monaten erneut. Ein interessantes Ergebnis einer solchen Maßnahmenprüfung bei dem befragten Beschäftigungsunternehmen war, dass 6 Monate nach einer Maßnahme mehr TeilnehmerInnen vermittelt waren als direkt nach der Maßnahme.

Die Verwaltung der Stadt gibt an, dass Maßnahmen, die Berufsabschlüsse verleihen, zu sehr guten Vermittlungsaussichten führen. Ebenso Trainingsmaßnahmen, die in Betrieben stattfinden. MAE dienen vor allem der Stabilisierung bei Erwachsenen, bei Jugendlichen der Vorbereitung auf eine folgende Maßnahme, wie berufliche oder schulische Ausbildung,

Soziale Aspekte im Rahmen der Maßnahmen

Im Falle der Einrichtung des befragten Vertreters des Beschäftigungsunternehmens werden soziale oder persönliche Probleme aus dem personalen Beschäftigungsumfeld herausgehalten, um Stigmatisierungen zu vermeiden. Die Bearbeitung dieser Probleme findet allerdings durch den räumlich im Betrieb angesiedelten Sozialdienst des Dienstleister statt. Das befragte Beschäftigungsunternehmen beginnt derzeit damit, auch eine Nachbetreuung der MaßnahmeteilnehmerInnen einzurichten. Sowohl für die weitere Stellensuche, als auch für eine begleitende soziale Unterstützung bei einem erfolgreichen Übergang in einen Betrieb.

Evaluationen

Das befragte Beschäftigungsunternehmen führt Befragungen der TeilnehmerInnen durch. Teilweise, weil dies von den entsprechenden Programmen verlangt ist (z.B. ESF), teilweise eigenständig. Von Seiten der Verwaltung der Stadt werden die Erfahrungen der FallmanagerInnen mit den KlientInnen und die Erfahrungen mit der Umsetzung der Maßnahmen gezielt in die Bildungszielplanung und Planungen des Integrationsbudgets einbezogen. Entsprechende Fachgremien auf Ebene der MitarbeiterInnen wurden eigens zu diesem Zweck eingerichtet.

Trägt man die Einschätzungen der Befragten für eine erfolgreiche aktive Arbeitsmarktpolitik zusammen, ergibt sich folgendes Bild. Neben der notwendigen Verbesserung der organisatorischen Rahmenbedingungen, werden insbesondere öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Stellen im 2. Arbeitsmarkt gefordert. Diese seien unter Gesichtspunkten sozialer Inklusion am besten geeignet. Weiterhin wird auf die große Bedeutung kompetenten Personals hingewiesen, sowie auf die nötige Risikobereitschaft für innovative Maßnahmen und ein breites Verständnis von Erfolgskriterien auch über die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt hinaus und schließlich auf die Notwendigkeit der Bereitstellung entsprechender Mittel.

Grundsätzlicher wird auch der derzeitige Ansatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik kritisiert. So wird vom Vertreter der Dienstleister gefordert, die einzelne Person als „ganzen Menschen“ stärker in den Mittelpunkt zu stellen anstatt nur ihre Beschäftigung. Der Vertreter der Arbeitslosenberatung hält für eine erfolgreiche soziale Inklusion zudem die bedingungslose Verfügung über ein ausreichend hohes Einkommen für nötig.

Im Bereich Dezentralisierung sind Spielräume festzustellen. Die Planung, wie diese auszufüllen sind, konzentriert sich allerdings auf die Verwaltung und die Dienstleister, die zivilgesellschaftlichen Organisationen und auch die politischen Akteure bleiben zunächst ausgeschlossen. Aufgrund der umfassenden Hartz-Reformen ist noch immer viel Abstimmungsarbeit erneut erforderlich. Grundsätzlich sind die Spielräume aber durch zu geringe Mittel beschränkt.

Der – gesetzlich verankerte - SGB II – Beirat fungiert lediglich als Informationsgremium und bleibt hinter seinen Möglichkeiten, alle Akteure sowie deren Beratungskompetenzen einzubinden, weit zurück. Die Koordination der Akteure auf der Umsetzungsebene klappt hingegen gut, auch die Möglichkeiten der Dienstleister, ihre Interessen einzubringen ist mit der Trägerversammlung und den weiteren Kontaktmöglichkeiten gut entwickelt und erfolgreich – zumindest gegenüber der Stadtverwaltung.

Die Ermessensspielräume der Verwaltung im Fallmanagement sind sehr groß und werden derzeit eher günstig für die KlientInnen ausgelegt. Eine ähnliche Praxis findet sich auch hinsichtlich Empowerment und Workfare wieder. Sanktionen werden eher zurückhaltend verhängt, die Bemühungen um Ressourcenorientierung sind groß.

Eine Verknüpfung von Sozialer Inklusion und Arbeitsmarktintegration findet in erster Linie in Perspektive auf die Vermittlung in den Arbeitsmarkt statt. Insbesondere der vorherrschende Einsatz von 1-Euro-Jobs verhindert eine längerfristige Perspektive, die für erfolgreiche soziale Inklusion nötig ist.

In Hinblick auf Nachhaltigkeit von Arbeitsmarktintegration wurden zwar in der Vergangenheit gute Erfahrungen mit langfristig erfolgreichen Ausbildungs—und Bildungsmaßnahmen gemacht. Allerdings können diese Erfahrungen zugunsten einer langfristigen Ressourcenorientierung nur begrenzt in die Maßnahmenplanung einfließen, weil dafür die erforderlichen Mittel nicht zur Verfügung gestellt werden.

Als Besonderheit ist die Einrichtung einer unabhängigen und öffentlich finanzierten Arbeitslosenberatung hervorzuheben. Die Bereitstellung der erforderlichen Mittel konnte nur durch das gemeinsame Vorgehen von einzelnen Schlüsselpersonen aus Zivilgesellschaft, Parteipolitik und Dienstleistungsträgern bewirkt werden, was auf prinzipiell gut vernetzte Strukturen hindeutet.

Deutlich wird auf der anderen Seite aber, dass eine politische Einflussnahme auf die Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik schwierig ist, weil ein Großteil der politischen Entscheider mit der Komplexität der Materie überfordert ist, bzw. keinerlei Steuerungswillen erkennen lässt. Das bedeutet, dass aktive Arbeitsmarktpolitik v.a. durch Verwaltungshandeln vorgegeben ist und keinem Konzept folgt.

4.2.3 Zusammenfassung Fallstudien

Im Rahmen der deutschen Länderstudie wurden zwei Kommunen ausgewählt, die relativ ähnlich strukturiert sind, sich aber in der Umsetzung des Zweiten Sozialgesetzbuches erheblich unterscheiden. Beide Kommunen sind große Universitätsstandorte und haben wirtschaftlich wie kulturell einen Einfluss auf ihr Umland. An beiden Standorten finden zudem seit längerem ein Abbau gewerblicher Arbeitsplätze und ein Aufbau der Beschäftigung in Dienstleistungen statt. Während aber in der einen Kommune eine neue Institution aus Arbeitsagentur und Sozialamt für die Betreuung von Arbeitslosengeld II-Empfängern gebildet wurde, hat sich in der anderen Kommune die örtliche Verwaltung für die Option entschieden und übernahm die Umsetzung des SGB II in Eigenregie. Das Besondere im letzten Fall ist allerdings, dass der Kreis die Hauptverantwortung für die lokale Arbeitsmarktpolitik übernahm, während die Stadt mit ihren langjährigen Erfahrungen weisungsgebunden operieren muss.

In der Ausgestaltung der zentralen Strukturelemente aktivierender Arbeitsmarktpolitik zeigen sich sowohl in der Optionskommune als auch in dem ARGE-Fallbeispiel starke Übereinstimmungen. Im Hinblick auf die Frage nach der Integration sozialer und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen scheinen daher andere Ursachen eine größere Rolle zu spielen, die in unserer Studie nur am Rande angesprochen werden konnten, wie z.B. die Bedeutung des neuen Steuerungsmodells in der Verwaltung, die Bedeutung einer überregionalen Arbeitsmarktpolitik und deren Prämissen, die Dominanz einer liberalen Vorstellung von Wirtschaften sowie die Bedeutung kurzfristiger Erfolge (kommunaler) Parteipolitik. Diese Faktoren scheinen eher zu einer relativ ähnlichen Umsetzung aktivierender Arbeitsmarktpolitik zu führen als lokale Handlungsoptionen.

In beiden deutschen Fallstudien fanden sich Elemente aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Auch die Ausgestaltung dieser Elemente war neben einigen signifikanten Unterschieden (wie z.B. die unabhängige Beratungsstelle, in begrenztem Umfang Aufwendungen für zusätzliche Aktivitäten in Form von kommunalen Maßnahmen oder institutionellen Förderungen) in beiden Kommunen relativ ähnlich:

Dezentralisierung

In beiden Standorten unserer Untersuchung wurden die Chancen einer Dezentralisierung der Arbeitsmarktförderung nicht in dem Sinne genutzt, dass eine lokalspezifische Strategien entwickelt, Schwerpunkte der Förderung gebildet oder bisherige Erfahrungen in die Arbeitsmarktpolitik eingebunden wurden. Handlungsspielräume nutzen die Akteure eher bei Fragen der Ausgestaltung der jeweiligen Verwaltungsstrukturen, der Anwendung von Sanktionen und bei der Distanzierung von lokaler Politik von der Praxis lokaler Arbeitsmarktpolitik. In der Optionskommune scheint dieses Ergebnis auf ein Mehrebenenproblem zwischen Landkreis und Stadt zu basieren. In dem anderen Beispiel konzentriert sich die Kommunalpolitik auf eher präventive Strategien in der Jugend- und Bildungsarbeit. In beiden Fällen führt diese Zurückhaltung aber zu einer relativ einheitlichen Durchführung des SGB II durch die lokale Arbeitsmarktverwaltung, die sich ohne regional spezifisch politische Anforderungen an bundeseinheitliche Standards orientiert. Eine dezentrale Arbeitsmarktpolitik führte in den von uns untersuchten Standorten zu einer

ähnlich ausgestalteten Arbeitsmarktförderung bei einer gestiegenen Bedeutung lokaler Verwaltungsstrukturen und einer Fokussierung lokaler Politik auf andere Themen.

Kooperation und Netzwerke

In beiden untersuchten Standorten fanden sich vielfältige Formen lokaler, formaler Netzwerke, die sich mit konzeptionellen oder operativen Aspekten von Arbeitsmarktpolitik vor Ort beschäftigen. Es existieren zum einen die älteren Netzwerke zwischen den Beschäftigungsträgern und zum anderen wurde in beiden Orten ein SGB II-Beirat zur Beratung und Begleitung der Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose gegründet. Diese haben aber keine Entscheidungsbefugnisse sondern werden von Verwaltungsseite aus auf die Informationsvermittlung beschränkt.

Während die Einrichtung von Beiräten und Netzwerkstrukturen von rechtlicher Seite gefördert wird, gibt es kaum Ansätze einer konstruktiven Kooperationspraxis. Abstimmungen zwischen den Akteuren werden vor Ort direkt getroffen oder basieren auf langfristigen Erfahrungen, z.B. aufgrund von Spezialisierungen zwischen den Beschäftigungsträgern. Die bestehenden Netzwerke werden eher zur Information der Beteiligten als zur Mitwirkung genutzt. Diese Erfahrungen entsprechen im Grunde der Entwicklung hin zu einer marktförmigen Mentalität der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Verwaltung, Politik und arbeitsmarktpolitischen Dienstleistern, in denen koordinierte Abstimmungen kaum noch Platz finden. Daher werden auch Ansätze der Beschäftigungsunternehmen als Interessensakteure für ihre Klienten in diesen Gremien eher abgelehnt. Die Aufteilung der Funktionen und Ziele der Doppelstrukturen und Mehrfachmitgliedschaften der verschiedenen Netzwerke ist zudem unklar. Netzwerke zur Koordination lokaler Arbeitsmarktpolitik verlieren demnach in beiden Orten an Zustimmung und Bedeutung. Ein weiterer Punkt, der als ein Versagen von Kooperationspraxis gelten kann, ist die nur schwache Einbindung sozialpolitischer Akteure in die Netzwerke, die sich hauptsächlich aus arbeitsmarktpolitischen Akteuren zusammensetzen. Frei-gemeinnützige Schuldnerberatungen und andere soziale Beratungsstellen, Erwerbsloseninitiativen, Jugendzentren etc. sind nicht Mitglied in den lokalen Netzwerken. Die Integration von arbeitsmarktpolitischen und sozialen Zielen des SGB II wird daher schon an dieser Stelle blockiert.

Profiling und Fallmanagement

Die individuelle Gestaltung der Arbeitsmarktbetreuung durch eine Strukturierung nach Bedarfsgruppen und gruppenspezifischen Förderungen ist eine der Hauptbestandteile aktivierender Arbeitsmarktpolitik. In beiden untersuchten Standorten wurden Ansätze für solche Verfahren gefunden.

- An beiden Orten wurden Fallmanager als zusätzliche Fachkräfte in das Stammpersonal der jeweiligen Verwaltung aufgenommen. Diese Personen erhielten zumindest eine Zusatzqualifikation. In der Optionskommune konnte durch eine Ausweitung der Personalmittel mehr Personal für das Fallmanagement eingestellt werden. Dadurch konnten die Betreuungsquoten erheblich ausgeweitet werden. In dem ARGE-Beispiel sind diese Mittel durch einen allgemeinen Budgetrahmen begrenzt. Hier gibt es nur zwei Fallmanager, während Aufgaben des Fallmanagements vom restlichen Personal mit übernommen werden. Auch die Anzahl der Mitarbeiter ist in dem ARGE-Beispiel geringer. Die Betreuungsquoten sind daher mit 1:400 noch sehr hoch.
- Einen besonderen Schwerpunkt bildet in beiden Standorten die Betreuung von Jugendlichen, für die mehr Personal bereitgestellt aber auch spezifische Maßnahmen zur Integration auf der Grundlage eines gesonderten Budgets im Eingliederungstitel entwickelt werden.

- Ein Profiling gibt es nur in der Optionskommune. Allerdings ist die Form des Screenings und der Indikatoren für die Bewertung der Arbeitsmarktnähe eher unterentwickelt. In dem ARGE-Beispiel hat man noch kein Profiling etabliert. Hier konzentriert man sich eher auf bestimmte sozio-demographische Personengruppen, wie Jugendliche und Ältere.

Obwohl es also in beiden Standorten einige Ansätze eines Fallmanagements gibt und in dem Beispiel der optierenden Kommune/Kreises das Profiling relativ weit entwickelt ist, konnte in beiden Beispielen ein zentrales Argument für eine individuelle Arbeitsmarktförderung nicht realisiert werden: Die Berücksichtigung auch arbeitsmarktferner Personengruppen durch gezielte Instrumente und eine ganzheitliche Koordination der Betreuung versagt, wenn die notwendigen Unterstützungsmaßnahmen den Fallmanagern nicht oder nur in geringem Umfang zur Verfügung stehen.

Empowerment and Workfare

Eine Individualisierung der Betreuung von Langzeitarbeitslosen einerseits als empowerment charakterisiert werden, wenn die Klienten garantierte Zugänge zur Arbeitsförderung und rechtlich gesicherte Chancen auf persönliche Beratung haben. Andererseits werden aber auch Misserfolge zu schnell den Klienten direkt angelastet und äußern sich im Rahmen von Sanktionen, die wir als workfare-Praxis beschreiben, gegenüber den Langzeitarbeitslosen. In den Fallstudien finden sich Anhaltspunkte für beide Seiten aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Im SGB II und III sind diese Prinzipien in verschiedenen Instrumenten des Fördern und Forderns verkörpert. Die neue Arbeitsmarktpolitik sieht sich dabei gerne als moderner, personenbezogener Dienstleister auf dem Arbeitsmarkt. Allerdings kann dieser Anspruch in vielen Fällen nicht realisiert werden, da einerseits die Motivation für eine Erwerbsarbeit bei den Betroffenen durch die schlechte Situation auf dem Arbeitsmarkt besonders für gering qualifizierte Personen Grenzen gesetzt sind. Andererseits setzen die Arbeitsverwaltungen die vorhandenen Mittel nur unzureichend ein, um Langzeitarbeitslose nachhaltig zu qualifizieren. Fallmanager sehen sich zunehmend gezwungen, workfare-Maßnahmen wie Sanktionen und die Vermittlung in sinnlose kurzfristige Maßnahmen anzuwenden, um entsprechende Aktivitäten nachzuweisen. Langzeitarbeitslose sehen immer weniger die Sinnhaftigkeit staatlicher Arbeitsmarktförderung und fühlen sich auch von dieser Seite ausgegrenzt. In den untersuchten Standorten gibt es für Fälle, in denen diese Diskrepanz zu Problemen zwischen Fallmanagern und Betroffenen führt, entsprechende Clearing-Stellen. Die Unabhängigkeit dieser Beschwerdestellen ist aber eher fragwürdig, wenn sie wie im ARGE-Fall sogar in der Kommunalverwaltung selbst angesiedelt ist.

Beschäftigungsintegration und Soziale Inklusion

Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration sowie soziale Hilfen waren der Kernbereich unserer Untersuchungen vor Ort. Die Gespräche umfassten deshalb die Bedeutung der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die Dauer der Maßnahmen sowie die Integration dieser Aktivitäten mit sozialen Unterstützungsangeboten. Das Bild, das sich durch die beiden Fallstudien zeigte, ist relativ ernüchternd: Langzeitarbeitslose werden vorrangig in ihren Bewerbungsbemühungen gefordert, Arbeitsmarktförderung umfasst meist nur kurzfristige Beschäftigungen mit Mehraufwandsentschädigung (sog. 1-Euro-Jobs), Qualifikationen und langfristige Maßnahmen stehen fast nicht mehr zur Verfügung und soziale Begleitungen sind angesichts reduzierter Regiemittel bei den Beschäftigungsträgern kaum noch möglich. Soziale Hilfen können auch angesichts der begrenzten Zeit der Beschäftigungsmaßnahmen nur ad-hoc Unterstützungen sein; psychosoziale Beratungen oder Schuldnerberatungen brauchen längere Zeit. Die Einbindung kommunaler sozialer Beratungsstellen ist unterentwickelt. In beiden Kommunen scheint die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit daher eher auf die Vermittlung leicht integrierbarer Personen einerseits und dem Drängen von Personen in die Stille Reserve andererseits angesichts

einseitigen Instrumenteneinsatzes und institutioneller Kapazitäten sowie geeigneter Strategien reduziert zu werden.

Es gibt in beiden Standorten der Untersuchung aber auch positive Anhaltspunkte:

- In dem ARGE-Beispiel existiert ein kommunales Programm zur langfristigen Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen im Rahmen von sozial orientierten Vergaben öffentlicher Aufträge.
- Ebenfalls werden im ARGE-Beispiel die Beschäftigungszeiten der 1-Euro-Jobs über die 6 Monatsgrenze für bestimmte Personengruppen ausgeweitet.
- Als Besonderheit ist zu erwähnen, dass in der ARGE-Kommune viele Langzeitarbeitslose nach wie vor Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und im Rahmen der Sozialversicherungspflicht angeboten bekommen. Dies ist beispielhaft.
- In dem Beispiel der Optionskommune wird eine Nachbetreuung der MaßnahmeteilnehmerInnen eingerichtet, um so auch nach den kurzfristigen Maßnahmen die Betroffenen zu stabilisieren.
- In beiden Standorten werden vor allem Jugendliche besonders durch Maßnahmen gefördert.
- Positiv hervorzuheben ist in der Optionskommune die öffentlich finanzierte Einrichtung von unabhängigen Beratungsstellen für Langzeitarbeitslose. Bislang gibt es in Deutschland weniger als zehn Fälle, in denen solche speziellen Arbeitslosenberatungsstellen für den Bereich des SGB II außerhalb der Verwaltung unterstützt werden.

Benchmarking und Evaluation

In beiden Standorten gibt es nur eine marginale Überprüfung des Erfolges der einzelnen Maßnahmen. Während der Maßnahmedauer gibt es nur sporadisch oder gar keinen Kontakt zwischen Langzeitarbeitslose, Träger und Arbeitsverwaltung. Am Ende der Maßnahmen gibt es die obligatorischen Berichte. Den Beschäftigungsunternehmen ist es überlassen in Eigeninitiative, sich über die Annahme und Qualität ihrer Angebote durch Befragungen der Klienten zu informieren und Nachforschungen über den Verbleib ihrer Beschäftigten anzustellen. Im Rahmen von ESF-Maßnahmen findet eine Nacherhebung nach 6 Monaten statt, die verpflichtend ist. Evaluationen gibt es vor Ort nicht, Planungen basieren v.a. auf fiskalischem Controlling. Arbeitsmarktförderung wird in beiden Kommunen seitens der öffentlichen Akteure in erster Linie mit der Zahl der Vermittlungen auf den ersten Arbeitsmarkt bewertet. Es gibt keine allgemein verbindlichen und öffentlich debattierten Vorstellungen über eine Bewertung der Integration von arbeitsmarktpolitischen und sozialen Hilfen.

4.3 Ergebnisse des Expertenhearings

Das Expertenhearing, dessen Ergebnisse im folgenden Teil vorgestellt werden, sollte zwei Zielen dienen:

- Welche thematischen Hauptaspekte verbinden die eingeladenen ExpertInnen mit dem Thema einer sozialintegrativen Arbeitsmarktförderung?
- Welche Kommentare und Anregungen können die ExpertInnen zu der von uns zu diesem Zeitpunkt vorgelegten Indikatorliste geben?

Im folgenden werden die Diskussionen entlang der europäischen Tendenzen aktiver Arbeitsmarktpolitik bzw. der darauf basierenden Kapiteileinteilung dokumentiert. Durch die Diskussionen wurde unsere Hypothese prinzipiell bestätigt, dass eine Erfassung und Bewertung der Arbeitsmarktförderung entlang dieser sechs Elemente aktivierender Politik sinnvoll ist. Das Ausmaß dieser Elemente und die Qualität für die Beschäftigungsförderung und soziale Integration muss aber regional unterschiedlich bewertet werden.

Dezentralisierung

Dezentralisierung wird oftmals mit einer Verbesserung der Qualität aktiver Arbeitsmarktpolitik in Verbindung gebracht. Dies entspricht im Grunde dem Gedanken der Subsidiarität. In der Diskussion wurde von einigen Experten vertreten, dass sich eine Dezentralisierung im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht feststellen lasse, sondern man eher von einer Devolution sprechen kann. D.h. dass zwar eine dezentrale Umsetzung von Maßnahmen stattfindet, diese aber nicht mit größeren Entscheidungskompetenzen der lokalen Akteure für Gestaltung aktiver Arbeitsmarktpolitik einhergeht. Zudem führt die finanzielle Dreifachstruktur aus Bund, Land und Kommunen zu einem Auseinanderfallen von Umsetzungs- und Finanzierungsverantwortung, was eine örtliche Gestaltung aktiver Arbeitsmarktpolitik erschwert. Der räumliche Bezug aktiver Arbeitsmarktpolitik sollte zudem nicht an Verwaltungsgrenzen festgemacht werden, sondern entlang lokaler/regionaler Wirtschaftsräume.

In der Praxis sehen sich, wie die Experten hervorhoben, die Kommunen nur noch selten in der Verantwortung für Arbeitsmarktförderung, die nunmehr in den ARGE erfolgt. Es gebe kaum noch politische Diskussionen. Gestaltung und Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik entzieht sich damit auch demokratischen Entscheidungen, womit die Gefahr einer zunehmenden Intransparenz einhergeht. Neben der feststellbaren politischen Abstinenz versperre zudem der gesellschaftliche Blick auf Arbeitslosigkeit als individualisiertes Problem die Sicht auf Infrastruktur und Sozialraumorientierung und damit verbundene Beschäftigungspotentiale

Einige Experten formulierten auch Bedenken gegenüber einer größeren Entscheidungsgewalt für die lokalen Akteure. Bereits jetzt sei für den Bereich des SGB II eine unterschiedliche Auslegung von Ermessensspielräumen gegenüber den Arbeitslosen in Abhängigkeit vom Wohnort feststellbar. Dies bedeute eine Abkehr des Prinzips der gleichen Lebensverhältnisse.

Für die Indikatorenliste wurden folgende Anregungen zur Erfassung des Themenkomplexes aufgegriffen:

- Die Frage, ob die Kommune auch eigene finanzielle Ressourcen für AAMP investiert oder sich um Fördermittelakquise bemüht?
- Ein Indikator zur Frage der systematischen Verknüpfung mit anderen Politikbereichen wurde ebenfalls integriert.
- Von Seiten der Experten wurde eine stärkere Konkretisierung des institutionellen Rahmens, der Kompetenzverteilung und der Akteurebenen vorgeschlagen. Neben Fragen zum regionalen Arbeitsmarkt sind daher entsprechende nationale und regionale Kontextindikatoren in das Indikatorset mit aufgenommen worden.

Kooperationen sind nicht nur auf der strategischen und operativen Ebene zwischen lokalen Akteuren wichtig. Bedeutend sind auch Formen der Vernetzung verschiedener hierarchischer Ebenen (Bund, Länder, Kreise, Kommunen) und die Verknüpfung der Arbeitsmarktpolitiken mit anderen Politiken (Stadtteilprogramme, EU-Programme, Wirtschaftsförderung). In der Praxis widersprechen sich häufig die Strukturen und Regelungen der verschiedenen Förderprogramme. Daraus resultiert auch das Problem, dass Wirkungen teilweise nicht bestimmten Programmen mehr zurechenbar sind.

Der Erfolg aktiver Arbeitsmarktpolitik hängt nach Meinung der Experten entscheidend von der gezielten Verknüpfung mit anderen Politikfeldern ab, z.B. Wirtschaftsentwicklung und Stadtentwicklung. Dabei wurde die Frage diskutiert, inwieweit mit AAMP ökonomische Ziele angestrebt werden oder gerade vermieden werden sollten. Einige Experten betrachteten es als zentrale Aufgabe der lokalen Netzwerke, die Wirkung öffentlich geförderter Beschäftigung auf die lokale Wirtschaft und reguläre Beschäftigung eher einzuschränken. Die meisten plädierten jedoch für eine gezielte Förderung lokaler Ökonomie im Sinne einer sozialen und Beschäftigungsinvestition.

Für die Indikatoren wurde die Anregung aufgegriffen, bei der Frage nach Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure zwischen verschiedenen Akteuren zu differenzieren und dabei auch nach der Partizipation von Betroffenen in Gremien zu fragen.

Fallmanagement / Beratung und Vermittlung / Profiling

Für ein unter Inklusionsaspekten erfolgreiches Profiling und Fallmanagement ist von zentraler Bedeutung, welche zielgruppenspezifischen Zielsetzungen formuliert werden, so die einhellige Meinung. Demnach ist zu klären, inwieweit eine Integration in der 1. AM angestrebt wird oder eher der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und die Vermittlung von „Ersatzarbeitsplätzen“ oder aber ob der Schwerpunkt gänzlich auf sozialpädagogischer Betreuung liegt. Die Zielformulierung als Grundlage für den Beratungsprozess sei auch vor dem Hintergrund schwierig, dass die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik für vergleichsweise viele Langzeitarbeitslose zuständig ist, die in anderen Ländern aufgrund eingeschränkter Arbeitsfähigkeit frühverrentet würden.

Auf der anderen Seite kann sich sozialer Unterstützungsbedarf auch bei Personen ergeben, die relativ nah am Arbeitsmarkt sind, aber durch individuelle Faktoren und der Arbeitsmarktlage bestimmte Probleme (z.B. soziale Rückzugstendenzen, Verlust von persönlichen Netzwerken, Verschuldung) haben. Lokale Arbeitsmarktpolitiken sind daher danach zu bewerten, wie sensibel sie gegenüber individuellen Problemen quer zu den Profiling-Gruppen sind.

Der Ansatz des Profilings wurde insgesamt eher kritisch diskutiert. Eine unausgewogene Berücksichtigung der verschiedenen Profiling-Gruppen legt die Vermutung nahe, dass schon durch die öffentliche Arbeitsmarktförderung und das Konzept des Profilings ein Creaming und eine soziale Differenzierung stattfinden. Zentral in diesem Zusammenhang ist die Frage, wie mit denjenigen Personen umgegangen wird, die kaum eine Chance auf Integration in den Arbeitsmarkt haben. Vielfach ist zu beobachten, dass hier auch ein Ausschluss aus der Arbeitsmarktförderung praktiziert wird. Eine sozial integrative Arbeitsmarktpolitik ist daher anhand ihrer Kompetenz, wie sie möglichst alle Personengruppen fördert, zu bewerten. Schließlich wurde die Qualifikation der Fallmanager während des Expertenhearings diskutiert. Hier ist die Frage, ob eine spezifische Grundausbildung für diese Tätigkeit notwendig ist oder ob bestimmte Zusatzqualifikationen (mit wie viel Stunden) ausreichen. Eine Bewertung der Fähigkeiten der Fallmanager wurde als schwierig eingeschätzt.

Schließlich wurde die widersprüchliche Rolle des Fallmanagers diskutiert, der einerseits der Leistungsabteilung untergeordnet ist und dieser sanktionsrelevante Informationen liefern muss, andererseits einer unterstützenden Beratungs- und Vermittlungspraxis verpflichtet ist.

Für die Gestaltung des Indikatorensets wurde die Anregung der Experten aufgegriffen, bzgl. der Qualität des Fallmanagements eher die Verbindlichkeit eines Fachkonzepts sowie fachspezifischer Zusatzausbildungen zu erfassen als das Qualifikationsniveau der MitarbeiterInnen.

Empowerment and Workfare

Die Experten betonten, dass für einen gelingenden Integrationsprozess die Adressaten als Akteure ihrer Lebensgestaltung angesprochen und unterstützt werden sollten, dies sei der Kern von Empowerment.

In der Praxis werde häufig die mangelnde Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen als mangelndes Interesse an Integration gedeutet und auf die Notwendigkeit von Workfare-Elementen verwiesen. Motivation und Mitwirkung hingen jedoch mit verschiedenen Aspekten zusammen. Zum einen direkt mit der materiellen und sozialen Lebenssituation, z.B. der Höhe der Unterhaltsgelder. So sei insbesondere die Wohnsituation für viele Langzeitarbeitslose prekär, da aufgrund geringerer Mietzahlung Umzugsdrohungen im Raum stünden. Dies erzeuge Unsicherheit. Weiterhin wurde darauf verwiesen, dass durch die Pauschalierung der Unterhaltszahlungen nicht alle Aspekte des täglichen Lebens abgedeckt werden.

Zum anderen wurde auf das Verhalten der Berater als wichtige Voraussetzung für den Betreuungsprozess hingewiesen. Das Einhalten von Rechtsstandards, die Aufklärung der Betroffenen über ihre Rechte und Pflichten und ein objektiver Umgang der Fallmanager mit den Bedarfen der Langzeitarbeitslosen kann die Mitwirkungsbereitschaft erhöhen. Entscheidend sei dafür auch die personelle Ausstattung des Fallmanagements, die in der Regel keinen individualisierten Ansatz zulasse. In diesem Zusammenhang wurde auf die örtlich unterschiedliche Praxis im Umgang mit Eingliederungsplänen hingewiesen, hier sei entscheidend ob Integrationsschritte und Angebote vor allem zur Förderung oder zur Verhängung von Sanktionen „angeboten“ würden.

Schließlich wurden Aspekte eingebracht, die auf eine Selbst- oder Interessensvertretung der Betroffenen verwiesen: Jugendliche unter 25 Jahren z.B. werden zum Einzug ins Elternhaus gezwungen oder Frauen werden aufgrund der Bedarfsgemeinschaften aus den Förderungen ausgeschlossen. Für solche Belange sowie zur Stärkung und Durchsetzung der Rechtsposition der Betroffenen gegenüber der Verwaltung bedarf es nach Ansicht der Experten unabhängiger Sozialberatungsstellen.

Folgende Indikatoren wurden auf Anregung der ExpertInnen aufgenommen:

- Ist der FM bzw. die Leistungsabteilung für die Arbeitslosen telefonisch/ persönlich erreichbar?
- Wie lang ist die durchschnittliche Beratungszeit, bevor eine Eingliederungsvereinbarung unterschrieben wird?
- Wieviele Prozent der Langzeiterwerbslosen haben Mietschulden?

Die Experten sprachen während des Hearings vor allem Aspekte in Bezug auf die Beschäftigungsintegration an als Hilfen zur sozialen Inklusion. Es wurde vor allem die sozial integrative Seite von Arbeitsmarktmaßnahmen thematisiert. Die Diskussion kann mit drei Punkten zusammengefasst werden:

Erstens, die Art der Maßnahmen ist nicht immer adäquat für die alle Gruppen von Arbeitslosen. Es gibt v.a. keine gesellschaftlich akzeptierten Ansätze für Personen, die nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelbar sind. Daher gestaltet sich die Organisation der Maßnahmen und die Auswahl der Tätigkeiten für diese Personengruppen relativ schwierig.

Zweitens, die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kann einen stigmatisierenden Effekt haben, der sich auch auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt auswirkt. V.a. die gesellschaftliche Stimmung gegenüber Arbeitslosen (Missbrauchsdebatte) und der öffentlichen Nichtanerkennung von AAMP wirke sich negativ auf Motivation und Erfolg aus. Beschäftigungspolitische Maßnahmen werden kaum gesellschaftlich akzeptiert, weil sie nicht primär im Sinne der Vermittlung und Integration auf den ersten Arbeitsmarkt gesehen werden können, sondern der sozialen (sekundären) Integration Langzeitarbeitsloser dienen. Generell ist die Bewertung dieser Maßnahmen für die Öffentlichkeit schwierig, da in den Regionen unterschiedliche Ziele in den Maßnahmen (z.B. Vermittlung, gemeinnützige Aufgaben, Entlastung der Haushalte) verfolgt werden.

Drittens, die Schaffung von sozialversicherungspflichtigen, armutsfesten Arbeitsplätzen für leistungsverminderte Personen (z.B. durch Angebote an Einfacharbeitsplätzen) wird durch die gegenwärtige aktivierende Arbeitsmarktpolitik nicht verfolgt, da die Vermittlung als zentrales Kriterium dient Aufgabe sieht. Der Erfolg sozialer Integration durch Arbeitsmarktförderung wäre allerdings größer, wenn Angebote auch für langfristig nicht vermittelbare Personen geschaffen werden, die gesellschaftlich integrierende Wirkung von Arbeitsmarktförderung wieder betont und wieder zunehmend nachfrageorientierte Beschäftigungspolitik betrieben würde.

Folgende Aspekte werden auf Anregung der Experten in die Indikatorliste mit aufgenommen:

- Verhältnis aktive und passive Leistungen
- Unterscheidung von Qualität der Maßnahmen hinsichtlich materieller Absicherung (unbezahlt/ angelehnt an reguläres Beschäftigungsverhältnis)

Benchmarking und Evaluation

Die Bildung von Indikatoren insbesondere zur Leistungs- und Wirkungsbewertung ist relativ schwierig. Unser Ansatz, zwischen Output und Outcome (erbrachte Leistungen/ Maßnahmen und Ergebnisse) zu unterscheiden, ist bei den Experten gut aufgenommen worden. Allerdings stellt sich ein relativ großen Problem, dass auch wir nur ansatzweise berücksichtigen konnten: Die Komplexität der sozialen Realität lässt sich in Indikatoren kaum fassen. Außerdem können die Ergebnisse von Leistungen (Outcomes) nicht als Wirkungen (impacts) von Leistungen bzw. Interventionen (Outputs) gedeutet werden. Dazu bedarf es zusätzlich der Evaluation und Wirkungsforschung. Diese Schwierigkeiten zeigen sich besonders bei den Indikatoren zum Benchmarking und Evaluation. Die folgenden Probleme wurden zu diesem Element angesprochen:

- Wie können Auswirkungen der Arbeitsmarktförderung auf den 1. Arbeitsmarkt (z.B. Zusätzlichkeit, Regionalisierung) messbar gemacht werden?

- Welche Indikatoren, die die Perspektive der Betroffenen mit abdecken, können realisiert werden? Es wurde vorgeschlagen, anonymisierte Klientenbefragungen zum Fallmanagement zu institutionalisieren. Diese Indikatoren müssten Ratings für die Haltung der Berater, der Bewertung der Maßnahmen und subjektive Einstellungen wie „Fühlen Sie sich integriert?“ beinhalten und auf freiwilligen Befragungen beruhen. Die Indikatorenliste beinhaltet diesbezüglich die Frage, inwieweit Befragung von MaßnahmeteilnehmerInnen verbindliche stattfinden und ob Regelungen zur Integration der Ergebnisse existieren.
- Wie fließen die Ergebnisse des Monitorings und der Evaluation in die politische Steuerung und den Verwaltungsprozess ein?

Gibt es einen demokratischen Prozess der Erstellung von Indikatoren zur Bewertung von Beschäftigungsmaßnahmen und sozialer Inklusion?

Auf Anregung der Experten wurden Indikatoren in der Weise überarbeitet, dass unterschiedliche Fragenkomplexe in unterschiedlichen Indikatoren behandelt werden.

Fazit

Das Expertengespräch zeigte insgesamt, dass das deutsche Projektteam mit den vorgeschlagenen Indikatoren die Elemente und Tendenzen der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Förderung von Langzeitarbeitslosen in der Bundesrepublik gut erfasst hat. Einige Hinweise wurden mit neuen Indikatoren bzw. Umformulierungen aufgenommen, andere Kommentare mussten unberücksichtigt bleiben, um der Komplexität des Politikfeldes gerecht bleiben zu können.

Das Expertengespräch ergab, dass sich Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik durch zwei Tendenzen charakterisieren lässt: Erstens findet eine systematische Verknüpfung mit anderen Politikfeldern und sozialen Hilfen nicht statt. Soziale Integration durch Arbeitsmarktförderung wird zunehmend als Vermittlungsaufgabe gesehen, wobei andere – vor allem nachfrageorientierte – Möglichkeiten und Instrumente an Bedeutung verlieren. Ebenfalls wird die, im SGB II rechtlich geregelte, Verknüpfung zwischen arbeitsmarktpolitischer und sozialer Förderung von Langzeitarbeitslosen selten realisiert. Hinzu kommt eine fehlende Verknüpfung zwischen Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung. Dabei hat die Frage der Verknüpfung und Wechselwirkungen von Integrationsmaßnahmen und lokaler Wirtschaft einen großen Einfluss auf die Integration Langzeitarbeitsloser. Unabhängig von der Frage, ob eine solche Wechselwirkung angestrebt oder vermieden werde, sollte dieser Aspekt in der Zielsetzung und Umsetzung lokaler Arbeitsmarktpolitik aktiv gesteuert werden.

Zweitens, die Förderung von Langzeitarbeitslosen weicht zunehmend einer workfare-Praxis, die durch höhere Zumutbarkeiten und Sanktionen die Ursachen für einen ausbleibenden Erfolg der Politiken den einzelnen Individuen zuschreibt, als dass empowerment-Strategien entworfen werden, die für bestimmte Personengruppen auch Alternativen zu einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt darstellen können. Während also in der gegenwärtigen Praxis der Arbeitsmarktförderung eine auf der Pflicht der Mitwirkung basierende intervenierende Politik formal mit Gestaltungsprinzipien einer Dienstleistung verknüpft wird, fehlt es weitgehend an Praktiken der Unterstützung für Personen, die nicht den Ansprüchen des gegenwärtigen Arbeitsmarktes im Hinblick auf Qualifikation und Flexibilität gewachsen sind.

Weiterhin wurde das generelle Problem deutlich, dass es derzeit keinen präventiven Ansatz zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit gibt. Die Doppelstrukturen der deutschen Arbeitsmarktpolitik in zwei Rechtsbereiche und die reine Effizienzsteuerung der

Bundesagentur für Arbeit führt vielmehr dazu, dass immer mehr Kurzarbeitslose aus der Maßnahmenförderung ausgeschlossen und danach in die Langzeitarbeitslosigkeit entlassen werden.

4.4 Konsequenzen der deutschen Teilstudie für die Bewertung und Weiterentwicklung der Indikatoren

Dezentralisierung

Bereits in der Entwurfsliste der Indikatoren wurde zu diesem Themenkomplex zwischen der Frage nach vorhandenen lokalen Handlungsspielräumen und der Frage nach der Nutzung dieser Spielräume durch die lokalen Akteure unterschieden. Diese Unterscheidung erwies sich v.a. für ein Verständnis der deutschen Arbeitsmarktpolitik als relevant. Denn mit der Einführung des SGB II – welches die Leistungen für Langzeitarbeitslose regelt – haben sich die lokalen Spielräume bzgl. der Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik erweitert.

Neben Indikatoren, die das Institutionelle Gefüge zwischen zentralstaatlichen und lokalen/kommunalen Behörden erfassen, wurden daher insbesondere solche Indikatoren berücksichtigt, die Auskunft über den Grad der Konzeptualisierung aktiver Arbeitsmarktpolitik sowie die Berücksichtigung sozialer Inklusionsaspekte geben. Im Rahmen der kommunalen Fallstudien wurde allerdings deutlich, dass eine eigenständige lokale Konzeptentwicklung im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik, z.B. über Zielvereinbarungen, so gut wie gar nicht stattfindet und damit die Fragen zur strategischen Berücksichtigung von sozialen Inklusionsaspekten ins Leere laufen.

Kontextindikatoren

Die in Deutschland vorhandenen Doppelstrukturen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die unterschiedlichen Organisationsmodelle der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen des SGB II erforderten zudem eine Ausweitung von Kontextindikatoren, mit denen die institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen der lokalen Träger erfasst werden können.

Netzwerke/ Kooperation

Zivilgesellschaftliche Netzwerke

V.a. in den beiden kommunalen Fallstudien wurde deutlich, dass der Einfluss zivilgesellschaftlicher Organisationen auf die Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik insgesamt gering ist und möglicherweise sogar schwindet. Vor dem Hintergrund, dass mit den Hartz-Reformen erstmalig ein Beiratsgremium zur Begleitung und Beratung aktiver Arbeitsmarktpolitik gesetzlich vorgesehen ist, mag dies erstaunen. In beiden Kommunen wurde aber deutlich, dass die vorhandenen Beiräte weder Entscheidungskompetenzen noch Beratungsfunktion haben, sondern auf Informationsvermittlung seitens der Verwaltung beschränkt werden. Insbesondere vor diesem Hintergrund bestätigte sich der Ansatz, nicht nur nach dem Vorhandensein von Netzwerken zu fragen, sondern ihre Qualität zu erfassen, was u.a. mit Indikatoren zu Funktion und Beteiligungsstruktur der arbeitsmarktpolitischen Netzwerke ermöglicht werden soll. Insbesondere das Expertenhearing hat diese Aspekte nachdrücklich bestätigt und Anregungen zur Konkretisierung von Indikatoren gegeben.

Arbeitsmarktpolitische Dienstleister

Der in Deutschland durch die Hartz-Gesetze verstärkte Wettbewerb zwischen den Anbietern arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen erweist sich bislang v.a. als Preiswettbewerb. Den

Zuschlag bekommen zumeist Dienstleister, die eine große Zahl von Langzeitarbeitslosen für einen möglichst geringen Preis in eine Maßnahme übernehmen. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass viele ARGEN die „überregionalen Einkaufszentren“ der Bundesagentur für Arbeit mit der Auswahl von Maßnahmen und Anbietern beauftragen, was häufig mit Beauftragung überörtlicher Arbeitsmarktdienstleister einhergeht. Unter Inklusionsaspekten sind v.a. zwei Aspekte dabei relevant.

Zum einen wird ein solcher Preiswettbewerb oftmals als sogenanntes Creaming an die KlientInnen weitergegeben, weil die gezielte Förderung von Arbeitslosen mit einem großen Unterstützungsbedarf – aus dieser Sicht - zu viele Ressourcen in Anspruch nehmen würde. Zum anderen ist mit der Umsetzung der Hartz-Reformen auch ein Rückzug insbesondere kleiner und lokal angesiedelter Maßnahmenträger zu verzeichnen. Unter Inklusionsaspekten ist die Trägerstruktur durchaus relevant. Zum einen werden für die Betroffenen die Möglichkeiten der Wahl eingeschränkt. Zum anderen gehen mit den lokalen Anbietern auch lokale Kompetenzen und Netzwerke verloren, die für die individuelle Unterstützung von Langzeitarbeitslosen sowohl hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration als auch hinsichtlich sozialer Unterstützungsleistungen wichtig sind. Vor diesem Hintergrund bestätigte sich der Ansatz, mit den Indikatoren die Rahmenbedingungen für die Erbringung sozialer und arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen und damit auch die Rahmenbedingungen für ihre Inklusionswirkung zu erfassen. Zu nennen sind hier insbesondere die Indikatoren zur Finanzierung von Maßnahmen und zur Vielfalt/ Anzahl lokaler Träger.

Fallmanagement- Empowerment/ Workfare

In der politischen Begründung für den Umbau der (aktiven) Arbeitsmarktpolitik in Deutschland wurde v.a. das geplante Fallmanagement-Konzept als individuell zugeschnittener und ganzheitlicher Beratungs- und Vermittlungsansatz hervorgehoben. Die deutsche Teilstudie hat allerdings gezeigt, dass der Aufbau von Strukturen und Kompetenzen für eine umfassende Beratung von Langzeitarbeitslosen sowie die erforderliche Vernetzung mit sozialen Diensten bislang nicht erfolgt ist. Vielmehr wurde die drohende Reduzierung sozialer Dienstleistungen auf employability-Aspekte deutlich.

Vor dem Hintergrund dieser Diskrepanz ist es sinnvoll, bei den Fallmanagementindikatoren neben Fragen zu Struktur, Organisation und Steuerung des Fallmanagements, Indikatoren zu der Bedeutung sozialer Inklusion und Armutsreduzierung als eigenständige Integrationsziele zu berücksichtigen.

Darüber hinaus ist vor dem Hintergrund der deutschen Studie generell die generell Frage zu formulieren, inwieweit ein an Transferleitungen gekoppeltes Fallmanagement überhaupt als Ansatz zur Förderung sozialer Inklusion geeignet ist. Denn sowohl die Fallstudien als auch das Expertenhearing haben verdeutlicht, dass Fordern und Fördern in der Hand einer Person letztlich eine Verknüpfung zweier entgegengesetzter Handlungslogiken ist. Der Aufbau einer vertrauensvollen Beratung zur Bearbeitung psycho-sozialer Probleme und die Androhung von Leistungskürzungen sei -so ein Interviewpartner- „eine Quadratur des Kreises“ und erzeugt auch bei den Fallmanagern unlösbare Widersprüche. Zugleich sind mit der Einführung des Fallmanagements vielerorts mehr Ermessensspielräume und Durchgriffsrechte seitens der einzelnen BeraterInnen verbunden. Diese Spielräume können sich - in Abhängigkeit von der Person - unter Inklusionsaspekten sowohl förderlich als auch hinderlich auswirken.

Daher erschien es sinnvoll, dem Fallmanagement und damit eng verknüpft den Aspekten workfare/ empowerment innerhalb der Indikatorenliste einen noch größeren Stellenwert einzuräumen als im Ursprungsentwurf vorgesehen. Insbesondere die strukturellen Bedingungen und institutionellen Vorgaben für die Erbringung des Fallmanagements werden durch die Indikatoren abgebildet. Da es sich bei der Erbringung von Beratungs-

dienstleistungen zwangsläufig um eine Koproduktion zwischen Dienstleister und Nutzer handelt, ist dabei die Berücksichtigung von Indikatoren zur Gestaltung der Beziehung zwischen Berater und Klient zentral. Dazu gehören Fragen danach, welche Rechte die Betroffenen gegenüber dem Fallmanager/ der Verwaltung haben und welche Normen und Unterstützungssysteme ihnen zur Durchsetzung dieser Rechte zur Verfügung stehen. Insbesondere das Expertenhearing hat diese Aspekte nachdrücklich bestätigt und Anregungen zur Konkretisierung von Indikatoren gegeben.

Soziale Inklusion und Arbeitsmarktintegrations-Leistungen (Output)
--

Zielgruppenorientierung

Sowohl die deutschen Arbeitslosenquoten als auch Armutsquoten weisen auf eine besonders starke Betroffenheit von MigrantInnen, Frauen, Älteren und Jüngeren hin. Dies bestärkte den Ansatz, bei den Indikatoren zum Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nach soziodemographischen Merkmalen und Zielgruppenzugehörigkeit der TeilnehmerInnen zu differenzieren. Zugleich weisen die Arbeitslosen- und Armutsdaten starke regionale Unterschiede auf.

Qualität von Maßnahmen und Differenzierung nach Maßnahmetypen

Die Bundesregierung verweist in ihrem Nationalen Strategieplan zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung auf die Hartz-Gesetze als Strategie zur Umsetzung der Inklusionsstrategie. Die Begründung basiert v.a. auf zwei Aspekten: Zum einen wird der individuelle Beratungs- und Vermittlungsansatz und die Aufwertung der Rolle des Fallmanagers betont, wodurch eine ganzheitliche Bearbeitung von Problemen und passgenaue Hilfen ermöglicht werden sollen. Zum anderen basiert die Annahme, dass die Arbeitsmarktreformen zur Verringerung sozialer Problemlagen führen können, auf der Strategie, durch eine möglichst rasche und sanktionsbewehrte „Aktivierung“ von LeistungsempfängerInnen „ein Einrichten“ in Transferbezug und damit einer sogenannten Armutsfalle verhindern zu wollen. Die deutsche Studie hat allerdings gezeigt, dass dabei zugunsten einer kurzfristig hohen „Aktivierungsquote“ - weder auf Qualität, noch Langfristigkeit, noch Nachhaltigkeit der Maßnahmen und Stellenvermittlungen Wert gelegt wird. So müssen die lokalen Behörden seit Einführung der Hartz-Gesetze allen Jugendlichen und seit Einführung des Optimierungsgesetzes im Oktober 2006 auch allen Erwachsenen innerhalb von 6 Wochen nach Antragstellung sogenannte „Sofortangebote“ unterbreiten, die – so das von der Bundesregierung vorgegebene Ziel – v.a. der Überprüfung der Leistungsbereitschaft dienen sollen. Aus Mangel an Alternativen werden dann zumeist 1 € Jobs oder aber kurzfristige Trainings- und Bewerbungsmaßnahmen zugewiesen. Gerade vor diesem Hintergrund bestätigte sich, dass Indikatoren zur Qualität und Passgenauigkeit von Maßnahmen entscheidend sind, um den Instrumenteneinsatz unter Inklusionsaspekten bewerten zu können. Dazu erwies es sich als z.B. notwendig, bei der Klassifizierung von Maßnahmen, die in der EU geläufige Aufteilung unter qualitativen Aspekten zu verfeinern. So wird – u.a. unter dem Eindruck der deutschen 1 € Job Erfahrungen - in dem Indikatorenset zwischen gemeinnütziger Arbeit als verpflichtende Gegenleistung für den Erhalt der Grundsicherung einerseits und der Förderung von Beschäftigung durch sozial abgesicherte Arbeitsverhältnissen andererseits unterschieden. Angesichts des starken Rückgangs von Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose bestätigte sich zudem der Ansatz, bei der Klassifizierung zwischen längerfristig angelegten Qualifizierungen und kurzfristigen Trainingsmaßnahmen zur Arbeitserprobung zu unterscheiden.

Als zentrales Erfolgskriterium für die Beurteilung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gilt die sogenannte Vermittlungsquote in Arbeit. Dabei werden in den Eingliederungsbilanzen der deutschen Arbeitsbehörden weder das dadurch erzielte Einkommen, noch die Arbeitsbedingungen (Befristung) erfasst. Vor dem Hintergrund einer in Deutschland steigenden Anzahl von Niedriglohnempfängern, teilweise mit ergänzenden Transferleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes, bestätigte sich der Ansatz, mit den Indikatoren eine Differenzierung der in Deutschland (und auch der EU) üblichen Verbleibsquote vorzuschlagen. Zum einen, um qualitative Aspekte z.B. der vermittelten Stelle zu berücksichtigen. Zum anderen, um zwischen kurzfristigen und mittelfristigen Ergebnissen von Maßnahmen zu unterscheiden. Vor dem Hintergrund eines gestärkten individualisierten Hilfeansatzes sind zudem Erfolgsindikatoren, die andere Dimensionen als die reine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt abbilden, wichtig, z.B. die Vermittlungsquote in unterstützende soziale Dienstleistungen oder aber der Aufbau von geschützten Beschäftigungsverhältnissen.

Allerdings wurden durch das Expertenhearing die Grenzen solcher Indikatoren deutlich, da letztlich über die Qualität und die Wirkung sozialer Dienstleistungen keine Aussagen getroffen werden können. Die Indikatoren bilden somit insgesamt nur die Bedingungen für die Förderung oder Erschwerung möglicher Inklusionswirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Die deutsche Teilstudie hat schließlich den zunehmenden Einsatz von Maßnahmen mit dem Ziel oder Effekt des Ausschlusses aus dem Hilfesystem gezeigt. Daher war das deutsche Team – auch bestätigt durch die Erfahrungen in UK - sehr darum bemüht, Indikatoren zu entwickeln, die diesen Aspekt abdecken. Es wurden daher Indikatoren ergänzt, die die Austrittsquote (bei Verbleib in Arbeitslosigkeit) aus dem Leistungssystem sowie die Rückkehrquote messen sollen. Auch hier zeigten sich methodische Schwierigkeiten: Zum einen wurde im Rahmen der kommunalen Fallstudien deutlich, dass für die meisten Kommunen keine Daten vorliegen. Zum anderen wird aber auch die generelle Grenze solcher Einzelindikatoren deutlich, da die Ausprägung der genannten Indikatoren natürlich verschiedene Gründe haben kann. Nichtsdestotrotz geben diese Indikatoren v.a. im Gesamtzusammenhang der abgefragten Informationen wichtige Hinweise auf eine Beratungspraxis, die eher auf Leistungsverhinderung als auf Integration ausgelegt ist.

4.5 Zusammenfassung

Die deutsche Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose ist u.E. ein Beispiel dafür, wie zentrale Elemente aktivierender Arbeitsmarktförderung unter dem Einfluss des Neuen Steuerungsmodells in den Kommunen realisiert werden. Die von uns beobachteten Entwicklungen, wie z.B. die Kurzfristigkeit der Maßnahmen, zunehmende workfare-Praktiken oder die starke Rolle der Verwaltung während sich Politik aus diesem Politikfeld zurückzieht, lassen sich weitgehend mit Elementen des New Public Managements begründen. Budgetorientierung, Zielvereinbarungen, kurzfristige, fiskalische Erfolgsorientierungen, Individualisierung und Marktorientierung in den Außenbeziehungen der Verwaltungen führen nach unseren Beobachtungen nicht nur zu stärkeren undemokratischen Prozessen in der Arbeitsmarktförderung; Langzeitarbeitslose haben auch zunehmend weniger Chancen auf eine sozial integrative Politik.

Die bisherigen Erfahrungen und Evaluationen der HARTZ IV-Reform 2006 deuten an, dass sich dieser beschriebene Trend einer eher sozial exkludierenden Arbeitsmarktförderung weiter fortsetzt. Allerdings gibt es sporadisch Diskussionen, die auf eine Rückbesinnung auf nachfrageorientierte Praktiken in der Arbeitsmarktförderung schließen lassen. Denn nur eine Politik, die langfristig am Arbeitsmarkt ausgeschlossene Personengruppen beschäftigt, kann u.E. wenigstens zu einer sekundären, sozialen Integration der Betroffenen führen.

Die Fixierung auf eine budgetorientierte, managerielle Arbeitsförderung zeigt sich besonders in den Diskussionen und Praktiken um die Koordination und Beschaffung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Die Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wird immer häufiger ausgeschrieben. Die Vergabepraktiken orientieren sich dabei nach dem Kriterium der Kosteneffizienz, wobei das Preis-Mengen-Verhältnis – also wie viele Personen können mit möglichst wenig öffentlichen Geldern beschäftigt werden – überwiegt. Qualitative Effekte und Kriterien spielen dabei eine untergeordnete Rolle. Damit werden gemeinnützige Ziele, die mit Beschäftigungsmaßnahmen erzielt werden könnten, qualifikatorische Effekte bei den Beschäftigten und sozial integrative Wirkungen bei den Langzeitarbeitslosen immer weniger möglich. Eine weitere Diskussion betrifft die Auswirkungen des gegenwärtigen Wirtschaftswachstums auf die Zahl der Langzeitarbeitslosen. Bislang deuten sich eher statistische Entlastungseffekte und eine Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse an, was im Hinblick auf die soziale Inklusionswirkung von Arbeitsmarktpolitik negativ zu beurteilen ist. Darüber hinaus ist generell unklar, welche Perspektive und Möglichkeiten ein Beschäftigungswachstum Menschen bieten kann, die langfristig arbeitslos sind und den aktuellen Herausforderungen des ersten Arbeitsmarktes qualifikatorisch nicht gewachsen sind. Gegenwärtig besteht eher die Tendenz, diese Personen entweder durch workfare-Praktiken in die Stille Reserve abzurängen oder zu ignorieren.

Sinnvoller erscheinen uns daher Qualifizierungsmöglichkeiten, die auch geringer Qualifizierten einen langfristigen und nachhaltigen Kompetenzaufbau ermöglichen. Darüber hinaus plädieren wir für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor, der langfristige, armutsfeste und sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in gemeinnützigen Tätigkeitsbereichen schafft.

Literatur

BÄCKER, GERHARD (2002): Jenseits der Mitte: Armut in Deutschland, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 53, S. 243-251.

BAETHGE-KINSKY (2006): Die Reform der „Förderung beruflicher Weiterbildung“ – ein Lehrbeispiel für die Erosion aktiver Arbeitsmarktpolitik? Stellungnahme des Netzwerks

BANGEL, BETTINA / BRINKMANN, CHRISTIAN / DEEKE, AXEL (2004): Evaluation von Arbeitsmarktpolitik, in: Reinhard, Stockmann (Hrsg.) 2004: Evaluationsforschung. Opladen, S. 309-341

BARTELHEIMER, PETER/ WAGNER, ALEXANDRA (2005): Machbarkeitsstudie Arbeitsmarktmonitor – Voruntersuchung für ein Projekt zur wissenschaftlichen Begleitung der Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetze. Hans Böckler Stiftung (Hg.): Arbeitspapier 102. Düsseldorf

BECKMANN, PETRA et al. (2004) : Forschung zum SGB II aus Sicht des IAB. Die neuen Forschungsaufgaben im Überblick. IAB-Forschungsbericht 6/2004

BLASCHKE, DIETER/ PLATH, EBERHARD (2002): Probleme der Evaluation von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel beruflicher Weiterbildung, in: Kleinhenz, Gerhard (Hg.): IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, S. 429-446

BRINKMANN, CHRISTIAN (1999): Zielcontrolling und Evaluation im Rahmen der Arbeitsförderung. IAB Werkstattbericht 2/1999

BRINKMANN, CHRISTIAN et al (2005): SGB II – Neue Herausforderungen an Statistik und Forschung. IAB Forschungsbericht 10/2005

BUNDESRECHNUNGSHOF (2006): Bericht an den Haushaltsausschuss und den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zur Umsetzung des SGB II. Bonn, 19.05.2006

DAHME, HEINZ-JÜRGEN/ WOHLFAHRT, NORBERT (2004): Soziale Gerechtigkeit im aktivierenden Sozialstaat-. Zur Entwicklung einer dezentralisierten und sozialraumorientierten Sozialpolitik. Unveröffentlichtes Manuskript. Verfügbar unter <http://www.efh-bochum.de/homepages/wohlfahrt/pdf/Dahme-Wohlfahrt-Gerechtigkeit-NDV.pdf> [1.12.05]

DEEKE, AXEL (2000): Wedelt der Schwanz mit dem Hund? Anforderungen an das Monitoring und die Evaluation der Arbeitsförderung mit Mitteln des ESF. In: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg (Hg): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik aus Ländersicht. Workshopdokumentation, S. 29-33

DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND (2007): Pressemitteilung 084 „Hartz IV-Untersuchung des DGB: Mehr als 1 Mio Aufstocker“

DGB 2007: Pressemitteilung 084 „Hartz IV-Untersuchung des DGB: Mehr als 1 Mio Aufstocker“

DIAKONISCHES WERK DER EKD (2006): Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Stellungnahme. Stuttgart

EVERS, ADALBERT / BODE, INGO / SCHULZ, ANDREAS D. (2004): A Third Way to Employment and Integration? Social enterprises in Germany between workfare and welfare, in: Zimmer, Annette / Stecker, Christina (Hrsg.), Strategy Mix. Social and labour market integration, pp. 203 - 226

EVERS, ADALBERT / BODE, INGO / SCHULZ, ANDREAS D. (2005): „Integrationsarbeit“ jenseits von Markt und Staat. Was leisten soziale Unternehmen im Bereich der Beschäftigungsförderung?, in: Birkhölzer, Karl / Klein, Ansgar / Priller, Eckhard / Zimmer, Annette (Hrsg.), Dritter Sektor/Drittes System: Theorie, Funktionswandel und zivilgesellschaftliche Perspektiven, Opladen, S. 259 – 274

EVERS, ADALBERT / BODE, INGO / SCHULZ, ANDREAS D. (2005): Wie weiter? Die nicht abgeschlossene Geschichte der gemeinnützigen Beschäftigungsgesellschaften in Deutschland, in: Sandra Kotlenga, Barbara Nägele, Nils Pagels, Bettina Roß (Hrsg.), Der Dritte Sektor: Chancen für Beschäftigung und die Zukunft der Arbeit, Talheimer-Verlag

EVERS, ADALBERT / BODE, INGO / SCHULZ, ANDREAS D. (2006): Where do we go from here? The Unfinished Story of Relations between WISEs and Public Policies in Germany, in: Jacques Defourny and Marthe Nyssens (ed.), Social Entrepreneurship in Europe. The Field of Work Integration, Routledge, pp. 296 -310

EVERS, ADALBERT / BODE, INGO / SCHULZ, ANDREAS D. (2006): Work integration social enterprises in Europe: Can Hybridisation be Sustainable?, in: Jacques Defourny and

Marthe Nyssens (ed.), Social Entrepreneurship in Europe. The Field of Work Integration, Routledge, pp. 237 - 258

EVERS, ADALBERT / LAVILLE, JEAN-LOUIS (2004): The Third Sector in Europe, Edward Elgar: Cheltenham / Northampton

EVERS, ADALBERT / RAUCH, ULRICH / STITZ, ULRIKE (2002): Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen: Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen, (zus. mit U. Rauch und U. Stitz) Sigma Verlag: Berlin

EVERS, ADALBERT / SCHULZ, ANDREAS D. (2005): Fallmanagement im Rahmen lokaler Kooperationsbündnisse, in: Kodré, Petra / Roth, Christian (Hrsg.), Beschäftigungsbündnisse – Neue Problemlösungspotenziale auf regionaler und europäischer Ebene

GEIGER, ANDREAS (2005): Auswirkungen der ‚neuen‘ Arbeitsmarktpolitik Beobachtungen von vor Ort und erste Erkenntnisse, In: Sozialpolitische Bilanz 2005 Hartz IV . . . und die Betroffenen?

HANS BÖCKLER STIFTUNG (2006): Viele neue Jobs sind unsicher. In BöcklerImpuls 6/2007, S. 6

HAUER, DIRK (2004): Normale Arbeit anno 2004. Der Trend zu Prekarisierung und Niedriglohn. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/2004.

HOFMANN, TINA/ STRUCK, NORBERT (2004): Die Auswirkungen von Hartz IV auf die Kinder- und Jugendhilfe. In: Jugendhilfe, 42, Nr. 5, 237-245.

KOTLENGA, SANDRA (2007): Dritt-Sektor-Organisationen als Akteure regionalisierter Arbeitsmarktpolitik. In: Lilian Schwalb / Heike Walk (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Local Governance. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

MONAPOLI (Monitor Arbeitsmarktpolitik) zum Evaluations-Zwischenbericht zur „Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen“. verfügbar unter <http://www.monapoli.de>

NATIONALE ARMUTSKONFERENZ FÜR DIE BRD NAK (2005): Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Sozialpolitische Bilanz 2005. Verfügbar unter www.nationale-armutskonferenz.de

PRÖHL, MARGA (Hg.) (2002): Good Governance für Lebensqualität vor Ort. Bertelsmann, Gütersloh

REICHARD, CHRISTOPH (2004): Ansätze zu Performance Measurement in deutschen Kommunen. In: Kuhlmann, Sabine/ Bogumil, Jörg/ Wollmann, Hellmut (Hg): Leistungsmessung und – vergleich in Politik und Verwaltung. VS. Wiesbaden, S. 341-356

RUDOLPH, HELMUT (2003): „Profiling und Case Management im Kontext von Aktivierungsstrategien“, Diagnose und Fallsteuerung –, Coaching, Vermittlung; Beitrag zur Tagung des Gesprächskreis Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung Aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Europa: Wo steht Deutschland? Berlin, 9./10.10.2003)

TEBBE, GÜNTER (2004): Arbeiten mit Kennzahlen – Anwendungsverfahren aus den Projekten kik und Kompass der Bertelsmannstiftung. In: Kuhlmann, Sabine/ Bogumil, Jörg/ Wollmann, Hellmut (Hg): Leistungsmessung und – vergleich in Politik und Verwaltung. VS. Wiesbaden, S. 138-147

Ver.di – Fachbereich BildungWissenschaftForschung (2006): Verdi BIWIFO Report 2/2006

VERDI Mittelfranken (2006): Differenzierung der ALG II- Kunden, aus <http://www.verdi-mittelfranken.org> (Stand: 26.07.2006)

WAGNER, ALEXANDRA (2006a): Monapoli-Stellungnahme. Zusammenfassung und Kommentar zum Modul 1 c der Evaluierung der Hartzgesetze I-III (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen). Verfügbar unter www.monapoli.de

WAGNER, ALEXANDRA (2006b): Monapoli-Stellungnahme: Zur Finanzierung von Eingliederungsleistungen im SGB II. Verfügbar unter www.monapoli.de

WEGENER, ALEXANDER (2004): Benchmarking-Strategien im öffentlichen Sektor – Deutschland und Großbritannien im Vergleich. In: Kuhlmann, Sabine/ Bogumil, Jörg/ Wollmann, Hellmut (Hg): Leistungsmessung und – vergleich in Politik und Verwaltung. VS. Wiesbaden, S. 251-266

WOLFF, JOACHIM/ HOHMEYER, KATRIN (2006): Förderung von Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bislang wenig zielgruppenorientiert, IAB Forschungsbericht Nr.10

5 Country Report: Italy

5.1 *State of the Art*

5.1.1 International and national socio economic context

The last five years, Italy have been characterised by an economic stagnation at low level of growth. Many demographic changes have incurred, paving the way to new social needs and social emergencies. The labour market have been reformed and its characteristics is changing according to the demographic changes and the heavy immigration from different part of the world. The government has also changed, passing from a five years right wing direction, towards a new left wing coalition. Against the previous political orientation, focused on investment in infrastructures the challenges of the new government focuses on the effort to stay inside the Communitarian parameters of public debts.

At the time of this research and the following survey, the international context is widely positive, characterised by a quite stabilized economic growth. The euro-area registered an ahead impulse thank to a positive trend of the internal demand. In Italy the trend is positive even though at lower level compare to the rest of Europe and GDP increases at a +1,5 rate at annual basis (2006).

As concerns the labour market, employment has increased at a 2,4% rate on annual basis, with better outcomes for female rates (+2,9%) than for male rates (+2,0%). The increase have involved all regions and particularly dependent labour force; inside the dependent labour force the part time contracts increase more than full time.

The employment rate for 15-64 population increases till 58,9% (71,1% male and 46,7%). The employment supply on annual basis increases of 1,3% interesting both sexes and the overall national territory.

The unemployment rate decreases of one point, reaching 6,5% rate, maintaining quite big regional differences (3,4% in the North, 5,9% in the Centre and 12% in the South). Between the different age classes, young people (15-24) are those registering the highest level of unemployment.

5.1.1.1 Development of poverty and long-term unemployment

Since the 1970s, unemployment rates have grown and only at the end of the 1990s the growth of unemployment started declining, even if it remains at high levels. The unemployment growth was due to various and different factors. The most important are the economic crisis which followed the oil shocks (1973-1974 and 1979) with the associated increased in production costs, the slowed down of productivity growth and finally the globalisation and computerization which shifted the economic balance in favour of skilled workers (Bertola / Boeri / Nicoletti 2001). Besides, other key factors have contribute to the labour market crisis, like changes in demographic trends, increase female participation to the labour market, to which welfare systems and policies put in place before the 1970s could not cope with.

Despite the negative trend and the weak economic growth that is characterising the Italian economic context in the last years, according to the data of the National Institute of Statistics (ISTAT), job creation has continued and the employment rate has risen to 57.6%, while unemployment rates are decreasing from the beginning of the new century (minus 3,3 points

between 1998 and 2004), arriving at 8%, at the end of the year 2005. Gains have particularly benefited women; female rate of employment increased of one/fifth between 1995 and 2000 and the unemployment rate decreased of one third between 1998 and 2004 (from 15% to 10.5% for the female part of the labour force) and, to a lesser degree, older workers (although the employment rate of 55-64 year-old remains low, at 30.5% in 2004). The unemployment rate is higher in the Southern regions, where it reaches 15%. Looking at unemployment rates by age, the higher percentage of people looking for a job has an age between 15-34 years; unemployment female rate for this age band exceeds 30% in the Southern regions.

Over 70% of the unemployed is registered to a list of unemployed people at the Labour Offices (so called *Centro Pubblico per l'Impiego*), that help these people to find a job and work with the main purpose of matching supply and demand of labour.

The majority of the unemployed people lives in a household and they are for the 49.3% children, for 43.6% parents and 7.1% parents without dependent children. A quite significant percentage of unemployed people lives in problematic households, with dependent minors or elderly people in charge. Most of these critical situations are placed, again, in the Southern regions.

5.1.1.2 Long-term unemployment

If at the beginning unemployment was mainly a problem of low skilled workers, during the 1990s long term unemployment became the most relevant aspect. Among the unemployed, at this time, the average duration of joblessness was around 22 months and increased with age: 13 months in the 15-to-24 age group and 20 months for the 25-to-29 age group. But it was and still is inversely correlated with educational qualification, in that it decreases to 13 months for graduates aged over 30.¹¹ Moreover, the duration of unemployment is associated with a lower probability of transition into employment. It is consequently likely that long-term unemployment is involuntary and that a proportion of the unemployed are relegated to the margins of the labour market, with considerable and persistent difficulties in overcoming barriers to entry.

In Italy, the incidence of long term unemployment in total unemployment rose from 51% in 1979 to 71% in the early 1990s. Over the past fifteen years it fell to 59% at the beginning of 2000 but then increased to 63.4% in 2002.

In methodological terms, focus has to be pointed out on the change of the ISTAT methodology used to collect data about labour market forces. Starting from year 2004 ISTAT passed from a trimester survey (*Rilevazione trimestrale*) on labour force to a continue survey (*Rilevazione continua*). The main implication is on the results about long term unemployment: firstly using the new survey system on the data collected before year 2004, the estimation about the incidence of long term unemployment slow down from a percentage of 60% to less than 50%. Italy is still at the bottom of the European countries but with a percentage not far from the European average (40%); secondly, data presented for years after 2004 are not comparable with the previous years.

Long-term unemployment is an essentially regional phenomenon which creates situations of marked dualism. This has been exacerbated by the presence of a system of centralized collective bargaining "which does not allow wages to compensate for the lower productivity of labour in these regions compared to the more advanced ones, discouraging new job creation (Boeri, Layard, Nickel, 2004).

¹¹ f. www.fondosocialeuropeo.it .

A factor frequently associated with long-term unemployment is the lack of previous work experience. In fact, considerable differences in the distribution by age disappear when experience is considered, which highlights the preference on the labour demand side for individuals who have already completed the work entry phase. Young people are more likely to suffer long-term unemployment if they have no previous work experience.

The effect is worst for young people without experience in the view of finding a job after a long period of unemployment.

In Italy, the largest percentage of the long-term unemployed is made up of persons who have left school prematurely in order to seek employment; it remains a regional problem that mainly characterised Southern regions, where unemployment is higher than elsewhere and where, ordinary, job' research is quite long.

5.1.1.3 Poverty rates

Compare to the other European countries, in Italy rates of poverty, are calculated on household expenditures, on the basis of data collected by the National Institute of Statistics (ISTAT) and not on income.¹² Only according to the OCM, the indicators reported in the NAP, are calculated on the basis of income data collected by the Bank of Italy. This part of the report presents the results of the ISTAT surveys, reported also in the Monitoring report of NAP 2003-2005 in the Annex 1 (Poverty and Social Exclusion in Italy. National and Communitarian Indicators) which, in some cases, differs from data reported in the statistical annex, that are Eurostat data. For example in the period of time 200-2004, rate of population at-risk-of-poverty, according to the Communitarian indicator is 20, 21%, while according to the ISTAT definition is 12-14%. However, the "statistical picture" of the in-poverty population distribution by gender, territorial distribution and other characteristics appears quite similar. An exception is the case of elderly people: if the indicator is based on income, instead of on consumption, they result relatively less in-poverty.

In 2003 Italy's at-risk-of-poverty rate was 19%, however official figures for the year 2003 based on consumption expenditure show a slight decrease in the number of individuals below the poverty line. The profile of poverty and social exclusion has not changed, since it affects mainly larger households (five ore more components), households with dependant people in problems (disabled and elderly) and those households whose head is unemployed; moreover, it is a phenomenon that remains overwhelmingly concentrated in the Southern regions.

The relative median poverty rate gap decreased from 1998 to 2002 from 30 to 25%, circa 8% of the entire population is over 40% of the standard threshold, having an income less or equal to 5.400 euro.

The working poor rate shows that more the female part of the population is at risk of poverty; mainly central age groups (25-54) are at risk, while it is improving the situation for young people.

The working poor is a new developing phenomenon in Italy which worries mainly public authorities in the engaged in the effort of finding solution to this problem.

¹² The official definition of relative-poverty adapted by ISTAT is: a household with to members is in poverty if its consumption expenditure is lower than the per-capita average of consumption at national level

5.1.1.4 Characteristics of poverty

If in the North the percentage of households “in poverty” is 4,7% and 7,3% in the Centre, in the Southern regions the rates rises 25%.

As concerns the characteristics of households in poverty, a first interesting point is the absence of gender correlations; households with five or more components presents high rates of poverty in all country (North and South, even if in the South the incidence is higher); these are mainly households with dependant children and with aggregate members. The situation is critical for households with elderly dependant people and for one-parent households.

Low education, labour market exclusion and low qualification are main aspects related to the in-poverty condition. Within households with a high educational degree of the head, only less than one on twenty is in-poverty, while the rate is one on five if the head of the household has no degree or a primary school degree.

The percentage of households in-poverty is extremely high if there are member out of the labour market; the percentage is 28,9% if one member is looking for a job and it growth to 37,4% for households with two members looking for a job.

As far as inequality is concerned, Gini coefficient appears quite stable during the last years, with values around 33, decreasing compare to the situation of 1998. As for most of other indicators, also Gini is significantly higher in the South of Italy, and the regional differences are quite relevant: value of 20 is the lower in Umbria region, 35 is the higher in Sicilia.

5.1.2 Local active labour market - and social inclusion – policies

The development of the characteristics of the labour market in recent years, called Italian (and other European) government to strong efforts in dealing with the new trend. Stagnation of employment rates, rising unemployment associated with considerable demographic changes, massive female participation to the labour market, slowed down of productivity growth, computerisation and high skilled workers requirements, are all factors which paved the way to problems like long term unemployment, unskilled workers excluded from the labour market and subsequent high risks of social exclusion.

As regards to labour policies (in general and especially for people hard to employ), at the beginning of the 1990s, they were mostly characterised by a passive nature and a heterogeneous coverage of the problem. The policies were mostly addressed to employee in medium large manufacturing firms, while very small has been the impact for people working in small firms and service industries.

During the 1990s labour policies were mainly oriented to: the control of the wages growth, trough general three party agreements (the so called concertazione, among trade unions, associations of employees and the Government); to the introduction of rules able to make more flexible the labour market, such as the part time contracts, the fixed time contracts, temporary jobs (and the related Agencies). Also other and new forms of employment, characterised by rules putting in between employee and self employed contracts (the so called collaborazioni coordinate e continuative), had a great diffusion. Finally labour policies were oriented to the reduction of the passive policies and the transfer of these resources to the budget of more active policies programmes. Main goals of active labour market policies were both, favouring the entry in the labour market of week part of the labour force, and improving the functioning of the labour market in general, by means of favouring the mismatch between demand and supply of labour and conforming human capital with the competences required by enterprises.

In recent years, in coherence with principles established by the European Commission in the frame of the Employment Strategy, Italy has start a big process of institutional reform, regarding public intervention in the labour market (Borzaga, Fazzi 2005). New strategies, aimed at modernising labour market policies, have been implemented with the goal of increasing flexibility and employment rates of active population. Three main reform interventions can be pointed out:

1. the first strategy aims at rationalizing measures of job protection through the introduction of more strict selective criteria for the disbursement of subsidies. As a consequence target groups are defined in a very precise way and the beneficiaries are not a wide audience any more;
2. the second strategy is aimed at favouring actions to sustain employment and employability. Main interventions are training, ri-qualification, placement. Other actions and measures combined on supply and demand, by means of agreements with enterprises for the employment of unemployed people, returned by fiscal reductions or other facilities. Moreover, a high priority has been given to sustain entrepreneurship (mainly female), by means of economic incentives both direct (start-up financial support) and indirect (easy access to loans and credits);
3. the third strategy has the purpose to reduce the role of the central state in the regulation of labour markets. This implies the reduction of employment protection that bind enterprises to adapt labour force to labour market changes; the introduction of more flexible contracts, which have to be more suited to market changes and dynamics; the substitution of subsidies to workers with vouchers to spend by workers like incentive to employers for favouring his/her hiring.

The main measures adopted in the frame of active labour market policies are the introduction of training contracts (fixed term of two years contracts, with the reduction of the social security contribution payment), the reform of employment in the public services, allowing also private enterprises to provide employment services (Labour Agencies), the provision of different kinds of employment subsidies for firms employing long term unemployed people and finally the strengthening of vocational training.

Measures of ALMP are:

- Employment subsidies: beneficiaries are enterprises in terms of reduction of social security contribution payments;
- Training and job qualification aimed at qualifying workers and at providing on the job training during the work life;
- Support to enterprises for new employment;
- Employment services;

Employment services provide support and consultancy to people looking for a job or to those people who lost their job. These services are: receive them and give information about labour laws, training programmes organised in that period; demand and supply matching services (i.e. creation of database with information about job seekers that are available to enterprises consultation); consultancy and placement regarding how to fill in their own CV, how to look for a job etc.

- Work integration programmes.

All these measures are implemented in the country, with regional differences according to the local budget assigned for these measures (every regions has it's own budget for these

policies, according to the central budget allocated to them). The most innovative are work integration programmes and training.

5.1.2.1 Work integration and social inclusion policy measures

Specific policies and intervention designed for disabled people, were too strict and low effective, based on quota system which very often drew firms to escape the compulsory employment of the disabled people. In Italy Law 482 of 1968 established a quota system that required firms and public bodies with more than 35 employees to hire a quota of disabled people equal to 15% of the overall workforce. After several unsuccessful attempts, the Parliament reformed the law in 1999 (Law n. 68 of 1999). The new law reduces the quota of disabled workers firms with more than 50 employees must employ from 15% to 7%, but requires firms with 15-35 employees to employ one disadvantaged worker and firms with 35-50 employees to employ two disadvantaged workers.

Also public policies addressed to labour integration of disadvantaged people other than the disabled, have been so far not so effective in solving the problem. Failures of passive labour market policies programme for unemployed people are exacerbated if addressed to unemployed whose condition is worsened by a disadvantaged condition. During the last decade, there has been a development of active labour market programmes whose effectiveness is not so evident and immediate, partially due to decrease in employment opportunities and to the increasingly selective demand for labour. The problem is even more complicated and difficult to solve when unemployment is associated with other disadvantages, such as social exclusion, disability, low skill etc.

In recent years, against the difficulties of traditional employment policies in combating long term unemployment, some grass roots initiatives, launched by civil society, started to deal with the problem of social and employment integration of people affected by disadvantage. The roots of these initiatives came from both, the process of de-institutionalisation (especially for people affected by mental disorders, but also for young people with domestic problems or orphans) and the development of the demand of work integration for disabled people who, in the past years have followed educational and training paths. Besides these factors, the roots came also from the limits of the legislation supporting disabled people, the Law 482/68.

These initiatives, identified as work integration social enterprises, are promoters of alternative programmes, like on the job training, closed to the supported employment strategies. They are aimed at helping poorly qualified unemployed people and other people affected by one or more kind of disadvantages, who are at risk of permanent exclusion from the labour market, back into work and society in general through productive work activity. In doing this they combine social and productive goals, trying to adapt jobs and jobs' environments to the needs of the workers, and to bear reduction in productivity without losing competition in the market. More recently, according to the evolution of the national labour legislation and in order to better answer to the community needs, they provide new services, such as training, placement and intermediary to work¹³.

In the years of their development the social co-operatives became more and more specialised, able to adapt activity, services and governance framework to the changing context, not only economic context (to a more competitive market their answer with a specialisation of the activities an increasing effort and investments on the entrepreneurial nature of the organisation) but also societal context (new services in order to answer to

¹³ The so called "Legge Biagi", of the 14th of February 2003, n. 30 and the Legislative Decree 10th September 2003, n. 276. The new labour market regulation provided by the Law concerns also social co-operatives and labour market integration of the disadvantaged people (art. 14).

community needs coming from demographic changes and from the emergence of new emergencies and social exclusion phenomenon).

These organisations does not offer only job opportunities and on the job training, but it works with disadvantaged people to depart from their condition of disadvantage. These models of work integration offers opportunity of work and social inclusion to the disadvantaged people, through the entry in an organization that conjugates productive ability, ability to set off the weak of this labour force and actions of support to people inserted in integration scheme.

When disadvantaged people enter a work integration social enterprise they are in integration scheme, they have a personal path of integration monitorised by both the social enterprise and the social services.

The evolution of the work integration social co-operation from a tool of social inclusion to a labour policy tool, is coherent with some aspects:

1. According to the collective agreement, work integration social co-operatives can derogate from minimum wages, taking into account the productivity of the disadvantaged worker employed. This recognise the propensity of the type b) social co-operatives to make on the job training, most than permanent work integration.

People employed by social co-operatives have an entry salary, which is lower than the market one and it can be attributed for a maximum of 3 years. It is an instrument that has been thought as a compensation of the productivity reduction of the disadvantaged workers employed.

2. The development of local agreements between social co-operatives and firms, according to which the first ones take charge of the training on the job of the disadvantaged workers, while the enterprises undertake to guarantee job orders to the social co-operatives and stable occupation for the disadvantaged people at the end of the training programme.
3. Usually, the type b) social co-operatives can employ, in addition to the 30% quota regulated by law (art. 4, c.2 of law 381/91), other workers who have problems to be integrated into the open labour market, but are not defined as disadvantaged people by the same law. They can be workers employed in "social helpful jobs"¹⁴. In this case the social co-operatives do not have any special benefit (they have to pay also social security contributions¹⁵).

"Social helpful jobs" employ workers who are not normal employees and are not hired by the public administration, they get a monthly grant of around 400 euros for a maximum of 20 hours a week. Social help works are defined by law (d.lgs n. 468 del 1997) as activities and services realised or provide for the collective interest.

4. The increasing interest of the authorities governing the labour market policies to the work integration social co-operative experiences and to the support that these enterprises give to on the job training activities.

¹⁴ The "lavori socialmente utili" are measures of active labour market policy.

¹⁵ The Government by means of the Finance Act 2001, introduced some subsidies for enterprises employing people who are not declared disadvantaged by law, but who are hardly employable (long term unemployed). In monetary terms, the subsidy is an amount of money (more or less € 400), paid to every kind of enterprise (profit or non profit, co-operative or joint stock company), for each person employed.

As to integration policies, work integration social co-operatives can work as supported employment policies, services of targeted employment, individualised employment services. These policies work directly on the training and hiring costs, but, because of the high costs connected with their implementation, have involved mainly public administrations and non profit institutions in most countries.

Looking at the evolution of the enterprises in terms of their purposes, it can be said that at the beginning of the experiences, the goal of the type b) social co-operatives was in one hand, the stable integration of the disadvantaged inside the organisation and, on the other hand, the use of the work as a support of the social intervention of the social co-operative. More recently, social co-operatives are engaged mostly with the on the job training of the disadvantaged workers, finalised to the external employment of them (or in case of high disability, the permanent job inside the social co-operative).

5.1.2.2 Profiling and Case Management

According to the first institutional reform of labour market policies, aimed at rationalizing measures of job protection, some measures have been introduced in order to better define the target groups with the right to benefit by specific measures. First of all means' tests have been introduced for beneficiaries of unemployment subsidies in order to restrict both access and duration of benefits. A second step is the statement of the revision of admissions' requirements for unemployment subsidies beneficiaries.

The supporting interventions have been specialized according to the peculiarities and characteristics of single disadvantaged groups or people with occupational problems.

Every beneficiaries of active labour market policies have to be accredited, which means that they have to satisfy all requirements foreseen by every measure. The requires have to be provide in different ways (i.e. for unemployment subsidies by means of how many practical job searches have been done in a specific period, but, for the most, requirements are specified by the law establishing these measures. Some commissions can be established at central government level, in order to estimate how they work)

5.1.2.3 Cooperation and Networking

Interventions and innovations have been made also on local employment offices, which have been computerized and organised in order to better work in synergy with offices dealing with social protection.

The increasing and more and more recognised role of social co-operatives as active labour market tools is the best example, especially for the integration into work of disadvantaged people. These organisation play a crucial role in the integration of the weak side of the population both in work and social terms; they work and co-operate with public and private organisation in order to offer job opportunities to the disadvantaged people.

After Law 320/2000 regulating social assistance interventions, the role of private (profit and nonprofit) enterprises and public institutions became more important and the cooperation between these organisations is becoming stable and intensive. As a consequence many efforts are concentrated in improving the contracting out system in order to both recognise the specific role of all parts involved (public administrations head of the services, private enterprises providers of services and participants) and guarantee the best output to clients and participants.

5.1.2.4 Decentralisation

Starting from the beginning of the new century, an intensive reform period started in Italy implicating the institutional landscape. Decentralisation has been as an opportunity to deal with Italian problems in security system which privileges items such as “old” and “survivors”, to the detriment of other items such as housing and social exclusion.

Sub-national government now have full responsibilities and spending powers for the design and implementation of social policies. A decision of the Constitutional Court has consistently upheld the regions’ exclusive jurisdiction over these matters, and consequently their autonomy in allocating financial resources according to the objective planned.

The Central governments retains instead responsibility of establishing what levels of assistance are to be considered “essential” and must then be made available to all citizens (this part of the reform has to be accomplished).

Also labour market policies have passed a wide reform in the decentralisation direction: an important role has been attributed to the local Labour Agencies and Labour Offices mainly concerning placement activities. The last reform of the labour market (2003) strengthened this aspect.

5.1.2.5 Empowerment approach

Government orientation in the effort to move from passive toward ALMPs, has been in the direction of mismatching demand and supply of labour. Main cause of unemployment and, particularly, long term unemployment, is the gap between enterprises’ exigencies of qualified and skill workers and a persistent low skill labour force. Then training programme and on the job training are the most important aspect of the labour policies, both in favour of workers that have to improve their qualification and of enterprises that invest in employee training (and in adapting the job to the specific exigencies of disadvantaged workers). .

5.1.2.6 Performance Measurement

Following the recent institutional reform and, mainly the social policy reform, practises of policies estimation became an important stone of the new institutional framework of the country. The reform of social policies (Law 328/2000), introduced norms according to which enterprises, both private and public must fulfil accredited standard (in Italian this practise is called *accreditamento*) in order to provide social services by means of the public administration. This paved the way to the adoption of specific instruments of services’ quality and outputs’ realised estimations.

This estimation system is still in improvement and many knowledge have to be implemented in order to get the best effect on the welfare services providing world. According to which kind of policy is evaluated (labour, social policy), definition and qualitative and quantitative standard have to be well and widely established.

5.1.3 First valuation of the proposed indicators

The OCM is useful because it allows a comparative analysis using equal indicators, but in some cases this has implied changes in national survey systems that can appear not the best for the characteristics of the country. A first difficulty is highlighted in terms of coordination an integration within services aimed at work integration and social inclusion. A multi-actor and multi-level approach is positive but needs a deep instrumental use. Actor involved in the process need updating and implementation in order to better work with standardisation and codification of procedures.

Indicators settled at the EU level measures performances and not the single specific policy and this is due to the nature of the OCM process, in which last goals are important more than the ways through which these objectives are reached. Moreover, common indicator have the big challenge to measure a phenomenon – social exclusion- that it is multidimensional and with not very clear define borders.

At national level, still persist a scarce readability of policies, both at knowledge level and in terms of the capacity to connect policy with its performance (Monitoring report of NAP 2003-2005 in the Annex 1 - Poverty and Social Exclusion in Italy. National and Communitarian Indicators).

Concerning at-risk-of-poverty-rates, the problem for Italy lies in the different method of estimation, based on consumption expenditure of households and not on individual income like the EU calculations. This has consequences on results about poverty rates for certain category of the population (like elderly an households with dependant children) and on all other indicators about poverty (persistent risk of poverty rate, relative median poverty, Gini coefficient, working poor). The methodological differences give a diverse dimension of the poverty phenomenon, according to the indicator used: according to EU calculation, i.e. the at-risk-of poverty rate, between 2000 and 2004 passed from 20 to 21%, while according to the Italian definition, it passed from 12% to 14%).

5.2 Case studies

In selecting the two communities for the case studies of the project, different criteria have been taken into account: first of all, starting from the main object of the project, which is labour market policies, the cases have been chosen because of their excellence and innovative framework of labour market policies and strategies. Secondly the two selected communities differs in dimension, history and demographic characteristics. This gives the possibility to get not a representative sample of the Italian situation but, at least a comparison between two different context and role of the social enterprises in the frame of labour market policies.

5.2.1 Case study first: Trento

5.2.1.1 General introduction

The Province of Trento is located in the north of the Country, in a mountain regions economically based on tourism and tertiary service sector. The Province is, like other three regions in Italy, autonomous from the State in legislative terms and quite reach in terms of financial resources, which comes not only from the central government but mainly from a local taxation (as much as the local economy produces, as much the local government is reach of financial resources). In the Province of Trento unemployment is very low, reaching 3.2% in 2004, where national unemployment rate is 8,2% and the rate of the northeast of Italy is 3,7%. The male unemployment rate is 2,2% and 4,7% for female. Looking at the unemployment rates by age in classes, rates are quite relevant for young people (15-24 years old), reaching 7,4% (5,6% for men and 11,9% for young women).

As concerns labour market policies competences in both legislative and managerial terms these are in charged of the local Labour Market Agency (*Agenzia del Lavoro della Provincia Autonoma di Trento*), established by Provincial Law in 1983.

Labour Market intervention plan is launched every three years and validated every year according to the provincial budget. Nine objectives are fixed by the last triennial plan of active labour market policies interventions (2004-2006):

- Development and improvement of employment services and support to people in working age;
- Improvement of labour force skills;
- Favours employment of disadvantaged workers;
- Favours employment of the disabled;
- Supporting labour market flexibility;
- Favours entrepreneurial development;
- Facilitating access, participation and career of women in the labour market;
- Improving informative, valuation and monitoring system;
- Implementing system actions.

As concerns in particular point two, main interventions are training programmes for young people, training for unemployed people (based on local employment services demand, on private enterprises demand), participation of the unemployed to a range of training courses, on the job training etc.

Interventions in favour of people in situation of weakness in the labour market, are targeted to different subjects, like:

- Workers over 30 years members of a special list of dismissed people¹⁶ (due to failure of the enterprise or to employment reduction following economic crisis), workers who have overlapped the maximum length of time that they can stay in this list. The annual contribution for these workers is 4 thousand euro for man and 5 thousand for women. The length is two years.
- Women over 30 years unemployed since 12 months, not employed or entering the labour market after 24 months. The contribution is 4 thousand euro a year for two years.
- People entering the labour market after an integration path inside a work integration social cooperative according to Action 9 of the Labour Market Agency. The contribution is 3.500 euro a year for two years.
- Workers entering the labour market after experiences in "Social helpful jobs"¹⁷. Annual contribution is for man 5.200 euro and 6.200 for women and the length is two year.
- Workers employed as a consequence of the agreement with the trade unions (1988) in activities managed by the Environmental service of the Province of Trento¹⁸. This programme is called "Azione 10" The annual contribution is 6.200 euro for men and 7.500 euro for women for two years.
- Over 50 years workers who do not have a job or whose contract is transformed from fixed time to not time fixed. The annual contribution is 5.500 euro for two years.
- For unemployed people who have a mono-parental framework or with one or more dependent children or parents.

¹⁶ So called "liste di mobilità", constituted by provincial law in 1997.

¹⁷ The Italian name is "Lavori Socialmente Utili", provided by the same Labour market plan of the Labour Market Agency.

¹⁸ The specific name of the intervention is "Progettone", which means big project.

Objects number four provides four measures:

- Interventions for the work integration of disabled people members of the list provided by the Law n 68/99 (Norms for the work right of the disabled);
- Interventions against social exclusion of weak side of the labour supply
- Support to the development of work integration social cooperatives aimed at employing disabled or disadvantaged workers.
- Social Helpful Jobs (*Lavori Socialmente Utili*).

As concerns this latter list, different studies have demonstrate the efficiency of some programme of the Labour Agency, particularly those aimed at favouring labour market integration of disadvantaged and disabled people trough the support to work integration social cooperatives (*Azione 9* and *Progettone*).

The “*Azione 9*”, particularly, is an unique example of programme in which work integration social cooperatives are not only tools but also protagonists of active labour market policies (Loss, Borzaga, 2003).

5.2.1.2 The interviews

Interviews were taken with 3 persons, representative of: (A) the Public Administration and the Policy Maker, which in the case of Trento are coincident due to the role of the Labour Market Agency (*Agenzia del Lavoro della Provincia di Trento*) as designer and manager of the labour market policies; (B) the work integration organisation; the person responsible of the work integration path of a work integration social co-operative (*La Sfera*) active in the town of Trento, providing cleaning and gardening services to both private and public clients; (C) the civil society organisation; the responsible of the “Labour inclusion Area” of the local consortia of social co-operatives *Con.Solida*. providing services to the member social cooperatives.

3.1.2.1. LOCAL DECENTRALISATION

Local Public Administration and Policy Maker

Thanks to the Autonomy of the Region *Trentino Alto Adige*, the Province of Trento has total autonomy in the definition of the labour market policies, also in legislative terms. This means that laws established at central level have to be acknowledged at local level and adapted to the local context. As far as labour market policies are concerned, the whole proxies are given by the Province to the Labour Agency, established by provincial law in 1983. The Province approves, every year, the Provincial Development Plan, in which strategies of development, improvement and stabilisation of the social and economic indicators and priority programmes are defined. According to the Provincial Development Plan, the Labour Market Agency designs programmes and interventions in order of favouring the access to the labour market of different target groups (woman, youth people, disadvantaged people and the disabled), and supporting people out of the labour market or at risk of definitive exclusion. This is made according to the real context of the province, to the real needs expressed by the population, monitored by different local observatory¹⁹, actively involved by the Agency in the definition of strategy and programmes. Besides funds provided, annually, by the Province for some programmes of the Labour Agency, regulated by provincial law, like support to enterprises for

¹⁹ These observatory are university centres (*Osservatorio sul mercato del lavoro*) financed by the Province who provides periodic reports of different items of the labour market and the population in the Province of Trento.

employment through exemption from social security contribution or grants for adapting jobs to specific needs of the worker (due to handicap, for example), the majority of the active labour market programmes are financed by other sources like the European Social Fund, or other European funds, managed directly and autonomously by the Agency.

Even if all programmes are defined in order to solve existing problems or to support people in real needs, in a view of not only employment, but also social integration of people, the main focus of the policies is the working condition and the main objective is to find working opportunity or improve working conditions. Some efforts have been made in order to enlarge the view to local development programmes, but results are not estimating yet.

Work Integration Organisation

The work integration social co-operative *La Sfera* works in the urban area of Trento, providing job opportunities to people affected by dependency problem (drug addicts or ex drug addicts) or people at risk of social exclusion (women, ex prisoners etc). The economic activity carried out by this organisation is gardening and green area maintenance.

The majority of the disadvantaged workers employed by the social cooperatives (which, according to the law 381/91 have to be at least 30% of the labour force) are employed in the frame of *Azione 9*, the programme of the Labour Agency that supports the work integration social cooperatives employing disadvantaged workers as defined by article 1 of the law 381.

The co-operative works in strict relation with the Labour Agency, in which it recognises the projector and the manager of labour market policies. The main advance of having the Labour Agency for the social co-operative is gave by the easily of having contact with its functionaries for any requires or problems running during implementation of the programmes and, moreover, by the fact that the strategies launched by the Labour Agency are established according to the needs expressed by the local community and grasped by the social co-operative.

3.1.2.2. COOPERATION AND NETWORKING

Local Public Administration and Policy Maker

Cooperation between different entities may be found at two levels: first at planning and evaluation level, the committee called Provincial Committee for Employment (*Commissione Provinciale per l'Impiego*) whose members are representative of trade unions, workers, representatives of employers associations (cooperatives, industry, agriculture, handicraft). The second level concerns relationship between the Labour Agency and different actors involved in the implementation of the labour market policies: the Labour Agency, enterprises, social enterprises and organisations in charged of professional training; work together quite strongly, particularly in regards of programme targeted to the integration of disadvantaged workers. Thank to the strong relationship and reciprocity between these different actors, the range of measures provided by the Labour Agency is not exhaustive but quite complete in answering the most important and heavy problems of people excluded or at risk of exclusion from the labour market and from the society. Moreover the enlarged involvement of actors other than work integration social cooperatives and public administration in the aim of integrating these weak side of the population giving them income autonomy and challenges for their future in terms of work and income, can be considered as a further tool in combating poverty.

During the implementation of the programme some evaluation steps are fixed and outcomes of these are the basis of the following programmes. The enlarged participation of actors to both, managing and evaluating process can be pursued thanks to the autonomy that the

Labour Agency benefits from the central government and from the Province. In fact the monitor of the Province on the work of the Agency is not heavy, aimed at estimating the results achieved through the implementation of the different programmes, every 6 months, by means of prepared forms that the Labour Agency has to fill in.

Work Integration Organisation

In Italy the network of umbrella organisation is well developed and the social co-operatives count on the support of the local consortia and of the second level consortia for many different aspects of their work (administrative matters, contacting out, consultancy etc.). The consortia provides different services to the social co-operatives and they are also representative of the social co-operatives in front of the Public Administration, in case of externalisation of services or in table of work around the design and implementation of labour market policies and programmes. In this case the local consortia is the “voice” of the social cooperatives in front of the public authority, representing ideas, planning, wills, and necessities expressed internally by the member organisations, concerning exigencies of policies, programmes and actions for supporting the integration to work of a wide sphere of disadvantaged people.

An important consequence of the strong role of the consortia is that the social cooperatives and the work integration social cooperatives do not have direct relationship with the Labour Agency in the field of designing labour market policies and programmes. If direct relationships exist these are related to the effective implementation of the programmes (evaluation process, transfer of financial resources, etc.), where the public functionaries offer their availability to dialogue with the actor of the policies, in order to solve in the best way and in minor time, problems incurring.

Finally, as regards financial relationship between the social co-operatives and the Labour Agency, this is regulated by law and every year the social co-operative present to the Labour Agency a detailed project of activity based on the different programmes activated by the triennial Plan of activity of the Agency, but mainly on the *Azione 9* and *Azione 10*.

Civil Society Organisation

In a context in which one public actor, the Labour Agency is the privileged interlocutor of the Policy maker for the definition and the implementation of active labour market policies, like it is the case of Trento, networks of civil society organisations, like volunteers, social cooperatives, trade unions, play their role in context like those in which economic resources have to be valorised. When committee and networks exist they can be effective on the decision making process and on the implementation of measures and programmes. Otherwise their framework is not stable and their role is to express opinions around public policies in round tables organised by the Public Administration (the Province in this case), in order to create consensus around political strategies of intervention. Normally to this committee participate trade unions, second level umbrella organisations and groups of civil society etc.

This is also the case of the local consortia of social cooperatives, to which almost all work integration social cooperatives in Trentino are members. Its role is very effective as representative of the social cooperation word and therefore the consortia reports in front of the labour agencies the exigencies of the social cooperatives and, in the case of labour market policies, of the work integration social cooperatives. Historically the social cooperatives movement in Italy works as interceptor of social and also working needs of the population in which they organisations act. This role has been more and more considered, even if still not recognised, by the public authorities and therefore suggestions, ideas, strategies coming from these movement are taken into consideration by public bodies for the

integration of disadvantaged workers. As a consequence, at least for the territory of Trento, it can be said that measures designed answer to a real problem.

A shortage of interventions can be singled out looking at unemployed people, mainly long term unemployed. Since recent years, the condition of unemployed in Trentino (itself very low in percentage), did not exist as a problem or it was linked to another deficiency, while today being just unemployed is a condition of disadvantage (according to the recent reform of the labour market introduced by Law 276/03). Social services are not prepared to provide suited support to these categories of workers²⁰, and the Labour Agency did not develop specific interventions for the support of the unemployed people. Recently the Labour Agency enlarged the definition of disadvantage given by the law 381 and unemployed are finally disadvantaged and target of the some active labour market policies measures.

Concerning informative points established for facilitating the access to policy measures, in the province of Trento, the public entities of the Labour Agency, the Employment Centres are widely distributed in the peripheral and valley area. Moreover some informative points at Municipal level are established and managed in some minor communities, and information points established and managed by the Province itself and finally. The social cooperatives themselves are points of reference for disadvantaged people that could be eligible subject of active labour market programmes. These latter plays a big role in valleys were families, very big and strong, tend to hide problems. The social cooperatives work as interceptors of the demand and facilitate the entry of the disadvantaged workers to the measures.

3.1.2.3. CASE MANAGEMENT AND PROFILING

Local Public Administration and Policy Maker

According to a recent reform of the legislation in terms of labour market, an important role is attributed to the local Employment Services (*Centri per l'Impiego*). Despite of the situation in the rest of the Country, in Trentino the role of these offices is not yet very important in the context of the Active Labour Market Policies because of two reasons: firstly because of the role of the Labour Agency which is operative in the field comparing with other public bodies in the rest of the country, and the strict relationship established with other actors, like work integration social cooperatives and local consortia in the implementation of measures and programmes; secondly because in this Region unemployment is very low and where unemployment exist, this status is often connected with other kind of trouble. As a consequence these Centres are more informative points than tools of active labour market policies. However, where they are established and active, the Centres are point of reference for people looking for a job, for people who missed the job for any reason and for enterprises that have to employ disable people (it is the compulsory quota legislation regulated by Law 68/99), or other disadvantaged workers. One or more persons are in charged of providing consultation to the clients: they can be both not trained for doing this or people transferred from other public offices and trained specifically for this role. In cases of clients who are disadvantaged workers, the public social services are in charged of following the situation of these workers and they are normally social assistants, psychologists educationalists. In both cases the relationship between worker and public functionary is *one to one* in order to get the best answer to the needs of the worker and to guarantee the public authority about the comprehension of the range of choices they can benefit from. This allows the public services to create a quite precise profile of the workers who apply for help at the Employment Centres or at the social services. Profiles are useful mainly in case the worker, affected by problems, can be employed by an enterprise (both normal or social), because it helps in matching the

²⁰ The Social Services refers to the definition of disadvantaged given by Law 381/91 of the social cooperatives, according to which unemployed people are not count in it.

more suited job according to his/her problematic and the enterprise's exigencies. The profiling system is more and more precise in Trentino, and recently, by initiatives of the local consortia of social cooperatives the ICF estimation form are being to be adopted.

The profiling system adopted has a certain formal recognition in an agreement signed by both, the public administration and the worker in which all rights and duties are clearly expressed and accepted by both parties.

Estimations about the effectiveness and adequacy of the consulting transfer to the logic of designing and definition of measures and interventions: they are an answer to needs expressed and pointed out by the local community, therefore appropriate and targeted.

Work Integration Organisation

The case management is a very crucial aspect for the work integration social cooperative interviewed, and, generally for all those cooperatives working in the Province of Trento. During the last five years, under the guide of the local consortia, a process of definition and consolidation of the role of the case manager (in Italian it's called *responsabile sociale*) has been carried out and today almost all cooperatives have a case manager. Recently this path have driven toward the adoption of a wide recognised process of integration, approved also by the Labour Agency, called ICF, which is defined according to the OMS – *Organizzazione Mondiale della Sanità* (World Health Organisation) standard.

Apart from the channel of entry of the disadvantaged worker in the social cooperatives (like, through special list of the disabled, through the list of people in "mobility of labour" for instance), the management of the single case follows these steps: recruitment and selection, entry, stay and exit. In the first step the cooperation with the social services, like Service for drug addicts, alcoholic, social assistance (and, less with the Labour Offices because in the Province of Trento their role is still very weak) is intensive because the profile of the worker have to be analysed and compared with the exigencies of the work integration organisation, with the aim of, in one side giving the best opportunity to the worker and, secondly respecting the economic equilibrium of the organisation. Normally public social services (on behalf of the public case manager, who generally is a social assistance or a psychologist) have the most complete profile of the worker and they have to keep contact with the case manager of the social cooperatives in order to monitor, in a continuous way, the personal condition of the worker (social, economic, health and family sphere), not only in professional terms. The frequency of these relationship is weekly at the beginning and decreased to a monthly meeting to which participate the social responsible of the cooperative, the representative of the social service and the worker (if necessary also a functionary of the Labour Agency).

Once the worker is inside the organisation an individual project is made by the case manager, in which objects of the integration path are fixed, according to the programme supporting the integration. The case manager has an important role of guarantee transparency between the person and the different institutions supporting and favouring his/her integration; he has to maintain good contacts with both, the worker and the social services from which the worker is marked. At the same time, however, the focus of the organisation translated, during the time, more on the occupational problem, leaving to the social services the management of other problems, like social integration, family needs etc. This is due to the high pressing on the work integration organisation made by the market which requires more and more competencies and high productivity levels from organisations whose aim is not only economic but also social. A network of institutions like public social services, social associations, church related organisations), provide the workers with respectively, services related to social, family, income needs and services related to the social inclusion as a whole.

If the worker applies autonomously for a job in the work integration social cooperative, normally he has problems other than work besides being unemployed and therefore the case manager applies for cooperation in managing the case, to the social services. The following step is headed to the social service that has to profile the worker and maybe provide him/her the best solution for the situation which could be training programme, tutorship, or, if the social cooperative confirms, his/her integration inside the organisation.

As far as the professional skills of the case manager are concerned, various situation are possible: for the most the social responsible in the social cooperative is a person who does not necessary have a specific education degree (like psychologist) but he/her has attended to specific professional courses aimed at train this person to deal with people in weak situation in front the labour market and their social context in general. He has normally long experience in dealing with disadvantaged workers that in most cases is better than the best professional training. In some cases the case manager of the social cooperative is employed by the organisation, in other cases the case manager is a counsellor and therefore he/she is, in most cases a psychologist.

In conclusion it can be said that the case manager works well either it is a figure inside the work integration enterprise, or in the public social service system.

Civil Society Organisation

The individual treatment of single cases by a case manager is a strategy that it has been possible to introduce in Trento because of three main reasons:

- first of all the relative small number of people involved in the programmes and measures for the work integration;
- the strong role of the network within different actors of the labour market policies, social cooperatives, social services, public administrations, that working in partnership are able to cover almost all services needed by targeted workers;
- the target groups of the active labour market policies are well defined and categorised according to the law (law 381/91 for the integration of the disadvantaged worker by social cooperatives and Legislative Decree n. 276/03 for the reform of the labour market and the definition of people in condition of disadvantage in front of the labour market).

The role of the case manager is particularly developed and recognised in the social cooperatives where the intention of the case manager is to define and monitor a life path of the workers integrated, in partnership with all other actors of the local community. This implies that the case manager is a crucial figure when labour market policies are addressed to disadvantaged people classified by law, whose cause of disadvantage is not only the unemployment condition but this latter associated with other pathologies or troubles.

As far as case managers of the public social services and local Employment Centres are concerns, due to the recent reform of the labour market that introduced this latter services (L.d 276/03), the public administration is still in the process of re-organisation of the human resources in charged of these offices. In fact the structure changed from the existence of just one Employment Centres to the widespread territorial poles. In this intermediate phase of development of the new services the public administration tend to use other instruments, like the Service Card (*Carta dei Servizi*), in order to manage complains coming from both the potential beneficiaries of the policies and the actors involved in their implementation.

Local Public Administration and Policy Maker

Active labour market policies have a goal of work and social inclusion. But while the first is pursued through specific interventions and measures, targeted to unemployed and people in disadvantaged condition in front of the labour market, the second one is not reached by means of specific programmes, but through the automatic mobilisation of a network of actors and services, which intervene in all programmes where this social sphere is critical. Social services are active when disabled and disadvantaged workers are beneficiaries of the policies, the Immigration Service of the Province and the Association for Foreign Reception (ATAS – *Associazione Trentina Accoglienza Stranieri*), cooperate in case of immigrant's beneficiaries, etc.

As regards the evaluation system of policies and measures, a big effort has been made some years ago to introduce a systematic evaluation system, but costs and hard management made it too expensive and therefore it has been abandoned. What is done today, is a monitoring of outcomes and problems incurred during the implementation of measures and programmes, with the active participation of all subjects involved in the policies (enterprises, trade unions, representative association of categories of workers, like the disabled, local consortia of social cooperatives, etc). The results of the evaluation process constitute the basis on which following planning are made.

Work Integration Organisation

In the process of definition of the personal project of the integration of a disadvantaged worker inside the work integration social enterprise, inclusion is the key term and the final object. This can be either employment or social inclusion, obtained through work integration. The public programmes designed by the Labour Agency are aimed at favouring the work integration of the workers but instruments and measures defined for the achievement of this aim involve different sphere and actors, not only enterprises and organisation providing jobs. As concerns work integration social cooperatives, main focuses of the measures designed by the Labour Agency are fiscal benefits for the employment of new workers, support to the enterprise by means of cost reimbursement for tutor accompanying workers in the integration path or in the employment experience in normal firms (if workers are affected by certified disadvantage), training programme for the implementation of the professional skills mainly for workers affected not by particular typology of disadvantaged but generally disadvantaged entering the labour market.

Generally speaking the set of measures defined by the local Labour Agency in fighting against employment exclusion of disadvantaged workers (in front of the labour market) are established according to the real needs of the local community and of the enterprises working in the community.

The main effort in planning interventions is to guarantee a quite complete and continuative path to the workers involved in integration programmes, avoiding them to return in the previous disadvantaged condition. The work integration social cooperative in Trento provide mainly transitional employment to the disadvantaged workers employed thanks to the wide range of measures they can benefit by, but also due to the particular programme designed for integrating disadvantaged people (that provides subsidies to social cooperatives employing disadvantaged people for 3 years), which encourage a turn over of the workers integrated in order to facilitate the access to measures to a high number of people.

Concerning the trajectories of the workers when they exit the social cooperative, it is difficult to monitor them for a long period of time, mainly due to lack of resources. The only way for

doing it is a support to the workers at the beginning of his/her working experience in the open labour market. Recently, some quite big work integration social cooperatives active in Trento are developing “Long Life Programme” guaranteeing to the workers, that after the period of integration inside the social cooperative enter the open labour market, a point of reference in case they need support or cannot bear work pace.

Civil Society Organisation

The system of definition of active labour market policies in the Province of Trento assigns the role to the Labour Agency. In defining objects of policies and then, interventions, the main focus is employment. However, the implementation system of the policies provides for a wider involvement of a plurality of local actors which enrich and enlarge the focus to social inclusion, besides employment inclusion. Recently a new tendency of the Public Administration goes towards the attribution of social inclusion object to measures traditionally defined as labour market policies and therefore employment tools, like Social Help Jobs (*Lavori Socialmente Utili*), became workfare interventions.

As concerns outcomes of the interventions, the new tendency of the local public administration is to conform the interventions to specific target groups, like women prisoners, immigrants and long term unemployed, youths, who became subject of needs in recent years, besides disabled, disadvantaged classified by law 381/91.

Last reflection about impacts of measures and interventions starts from a classification of the main interventions of active labour market policies, classified according to the target groups. Generally most measures repeat for a further period, if the final outcome is not the successful entry in the open labour market, or they enter the social assistance system, going back to the passive labour market policies measures, or social policy measures (like income support etc.).

Singling out some cases:

- Social Help Jobs: workers normally benefiting from this measure are not employable in the open labour market, then they change the municipality and start again the programme;
- Compulsory quota system (Law 68/99): they stay in the position of the list, waiting the call from the enterprise and if he/she has a high percentage of invalidity, (she/he will probably never have a working experience) he/she gets the pension or invalidity subsidy (*sussidio di invalidità*);
- When workers are not able to bear the open labour market (a normal job), the Labour Agency and the social cooperatives work in partnership providing them helps through strengthening the accompanying in the “normal firm”, forcing the employment inside the work integration social cooperative, favouring alternative solution to real job, like protected laboratories.

5.2.2 Case study two: Torino

5.2.2.1 General introduction

Torino is a northern big city historically linked to the industrial development of the country because the biggest car industry was established and still works in this town and its surroundings. Characteristics of the labour market both in terms of labour forces and policies are completely different than the previous case of Trento. Torino is located in the Region Piemonte, which is not an Autonomous Region and therefore it does not have legislative autonomy from the Central government. Unlike the case of Trento, competences regarding

designing and implementation of labour market policies are in charged of the Province of Torino.

Concerning the economic situation of the area, it is quite stressed since the last four years, with contraction and slowdown of the industrial activities on which the entire local economy is based²¹. As concerns the labour market, the situation is not as negative, even if the industrial occupation is still in a stagnation phase. Data of 2005 shows an increase of the labour force (aligned to the national trend), characterised by a more ageing and skilled employed stock, and an influence of the immigrant population. The employment rate increased to 64% (54.4% for female labour force). People looking for a job, according to the Eurostat definition decreased of a 10% in respect of 2004 data and they are 89 thousand, while unemployed people in large definition are 136 thousands. Unemployment rate in Piemonte is 6.9%, slightly higher than the average in the northern regions, which is 6.3%. Female rates are almost doubled than male rates.

According to the decentralisation of public function introduced by law, competencies in field of labour market policies are attributed to Regions and Autonomous Province. The Piemonte Region attributed these competences to the Province of Torino, which is in charged of designing and implementing labour market policies. According to the recent reform of the labour market (decree 276/03) Employment Centres are the main protagonist of the active labour market programmes in the Province. Main object of the Employment Centres is to create a new relationship with the local economic system, through the provision of innovative services to employment. Measures of interventions are :

- Consultancy to enterprises in the selection process of new workers regarding competences, contracts and incentives to new hiring;
- Pre-selection: a point of matching demand and supply of labour;
- Integration services for disabled people (compulsory quota legislation);
- Stage for professional training.

5.2.2.2 The interviews

Interviews were taken with 4 persons, representative of: (A) the public administration on behalf of a functionary of the Torino Municipality (*Comune di Torino*) in charged of labour market matters, which is key partner of the Province for the implementation of policy measures; (B) the policy maker, the Province of Torino. The interview has been taken with a functionary of the Labour Service; (C) a work integration social cooperative called *Arcobaleno*, working in the city of Torino in recycling activities, employing mainly drug addicts; (D) a civil society organisation. The interview has been done with a consultant of a local consortia of social cooperatives, *Kairos*.

LOCAL DECENTRALISATION

Local Public Administration

The Municipality of Torino has formal competences and financial resources assigned by the Province and recruited by the European funds. These resources and competences are devoted to the implementation of networks, services and activities which are normally out of the competences of a Municipality. Under this point of view this Municipality is in the van.

²¹ In 2005 a severely industrial crisis hit the big car company, FIAT.

In 2001 an agreement between the Province of Torino and the Municipality has been signed by both parties for the management of the labour market policies. The agreement has been done mainly because the Municipality of Torino counts more than half of the Provincial demographic basin.

The relationship between the two entities is not very simple and it is mostly a competitive relationship between the provincial Employment Centres, whose competences are, besides others, matching demand and supply of labour.

Quality of these relationships, it can be said, are hardly influenced by both, the political inclination of the two public entities.

Policy maker

The Province of Torino is at a privileged level for the definition and implementation of labour market policies, according to a regional law receipting the national legislation regarding the decentralisation of public functions. Designing and implementation of the labour market policies are made according to a substantial subsidiary principle on a territorial basis, through Employment Centres dislocated at local level on the whole province. This answers to an exigency of proximity to the local needs.

Work Integration Organisation

The experience in Torino is linked to the constitution of local tables to which different actors of the community are invited to participate with the aim of debating experiences, ideas, strategies in favouring the social inclusion. Since they are not participating and not often assembled, they normally are not effective in the decision making process and therefore they mainly strands.

COOPERATION AND NETWORKING

Local Public Administration

If the relationship with the Province cannot be defined as cooperation, the Municipality have established other contacts and partnership with different economic, public and private entities for the development and implementation of labour market strategies. Listing these initiatives, the most important are:

- Replacement of workers after the industrial firms crisis: for this programme a big agreement has been arranged by the Municipality of Torino between the National Institute for Social Security (*INPS – Istituto Nazionale Previdenza Sociale*) and 64 Municipalities of the Province, for the income support of the dismissed workers;
- Agreement with the biggest Foundations in the Province for the provision of grants to people in needs, with the aim to avoid that these workers degraded into poverty and social exclusion;
- Information points established by the Municipality but managed by outplacement societies. These offices provide information, consultancy and support to workers dismissed because of firms crisis or to people who did not get immediate support from the local Employment Centre. Regarding this service, the cooperation with the word of social cooperatives active in the Municipality for the integration of disadvantaged workers is important, thanks to the specific skills gained by these organisations in dealing with people affected by any type of disease or uncomfortable.

In the case of the Municipality of Torino the cooperation with other entities, organisations, local actors is a kind of necessity due to the huge number of “clients” all services have. Every year more or less 12 thousand people apply to the Municipality for a job, an income support, an opportunity. At the same time, however, the development and the sustainability of networks is hard for the same reason: meagre resources, both in economic and human terms, do not facilitate the government and sustainability of the networks. As a consequence these networks are not formal networks (like it is the case of Trento, all involved with different roles in the process of defining and implementing policies and strategies), but more network of agencies providing different services to which the administration applies in the management of training activities, occupational plans etc. The type of relationship between the Municipality and the private enterprise, both social and normal enterprises, is like client to supplier of services.

A further explanation is the absence of autonomy of the Municipality from the policy makers.

Policy maker

The public network in regards of both actors and policies involves different services of the Province, not only the Employment Centres and the labour market policies, but also the social service and the social policies. The main idea under the public network is to create a plan in the struggle against social vulnerability of the citizens where labour is a tool to combat the social vulnerability. Then policies are made on the basis of needs expressed by the community and therefore measures appear more targeted on these needs.

Work Integration Organisation

Similar to the table called to discuss around social inclusion, networks and committee have the same destiny: they are not formally constituted and not linked to labour market policies and therefore they strands.

Local networks of actors do exist in the community but, despite some cases and administrators, are not actively involved, by the administration in designing active labour market policies. As a consequence the networks are established but closed (network of social cooperatives for instance or consortia that aggregates only social cooperatives providing social services or only work integration social cooperatives) and therefore not cooperating with other actors but acting as individual supplier in the implementation of the policies.

Civil Society Organisation

The local consortia of social cooperatives *Kairos* is member of different kind of networks, like the second level umbrella organisation (*Federsolidarietà*), which represents the social cooperative world at central political level, but also of project partnerships established around the design and implementation of labour market policy projects. The role of the networks, especially the second type of network, are not very effective because usually they are assembly by the public administration to feel the political consensus around policies and programmes designed or implemented. It is not thought as a way to actively involve different actors in the process of definition of labour market policies.

The effort of the consortia in participating or even creating networks and committee is braked by, mainly the lack of resources that are not usually addressed to this object. At the same time financial resources coming from the active labour market policies are never addressed to such a scope.

As concerns the adequacy of social services in favour of disadvantaged workers, Torino Municipality is advanced compare to other places in planning measures and interventions, however it often happens an overlapping of services or their not structured.

CASE MANAGEMENT AND PROFILING

Local Public Administration

The professional role of case manager exists, formally only in the Employment Centres. As regards the role of the Municipality the instrument is the so called Citizen folder (*Cartella del Cittadino*). This is a form created after a talk between the worker and the person in charged of collecting these information (at the informative point, these are personnel of the organisation managing the service – social cooperatives, the Municipality, the Province, other private enterprises) that is updated after the worker choose the service. These folder are putted in a database whose consultation and updating is allowed only to authorised people. In each folder the individual characteristics (age, previous employment experience, of the workers applying for help are classified in order to have a first not standardized profiling (unemployed, young people, over 50 etc.).

The experience of the Municipality in the field of active labour market policies says that behind a require of a job there is a need of income support. On the basis of this background an effort is made towards the integration of the different social services provided in the community. As a results local development project are studied in a view of being able, in the future to better answer to the needs expressed by the community from a plurality of levels and spheres.

Policy maker

Personnel of the Employment Centres are trained for the management of cases individually and in some cases specific selection and tenders have been launched for the employment of case managers, requiring specific professional skills like psychologies and educationalist. The capability of the personnel in charged of the case management is certified by the ISO 9000 (quality certification of services, according to European standard) that characterised the Province. In case of the case manager has to deal with specific categories of workers, like the disabled of immigrants, a specific professional skills and cultural background is required by the same administration, conforming to the legislative prescriptions.

The individual requires of the “clients” and eventual complains about workers and services are managed by means of a complain system that answers after 30 days; if the complain is attributable to the public functionary, then the “client” can change the operator following his/her situation.

Work Integration Organisation

The social cooperative *Arcobaleno* employs more than 150 worker, 1/3 of them are disadvantaged. Three main services are provided through three different projects:

- Project *Cartesio*: door by door collection in the whole city of Torino, of paper for recycling;
- Project *Transistor*: collection, dis-assembly and new assembly of computer and electronic devices;
- Project *Ingombranti*: collection in the province of Torino and outside the region of big furniture.

The pressure around productivity, economic sustainability and competition coming from the services provided by the social cooperative drove, during the time, towards a high entrepreneurial management of the enterprise and therefore the social mission slowed down, even if it remains one of the main aims of the organisation. The social cooperatives tend to employ workers affected by light forms of disadvantage, avoiding, in this way, a high turnover, to spend much resources in the management of cases and in the relationship with services other than those linked to the work integration of the workers.

Civil Society Organisation

The case manager is the person in charged of following the worker applying employment services to the Employment Centres, with whom the tutor of the consortia interrelate when the worker enter a work integration path inside a social cooperative. This tutor hired by the consortia or counsellor of it, is a point of reference for the work integration social cooperatives involved in the implementation of active labour market policies. In this context he/she overviews the screening of the disadvantaged people, defines individual projects and monitors it with the case manager of both the social cooperative and the public service, works for the development of social networks (for people in exit from prison, for immigrants etc.).

Tutor establishes relationship with public and private institutions and other actors on the community (like church related organisations) in the effort of grasping main needs of the community, design and implementing programmes in order to solve problems and answer to the needs.

WORK INTEGRATION AND SOCIAL INCLUSION

Local Public Administration

Labour is synonym of inclusion and therefore all measures and intervention of labour market policies are aimed at social inclusion. The consequence of this though is the design of integrated programmes looking at many different aspects not of the workers in need but of the community as a whole. Local development programmes in which policies of labour and social integration are linked to development policies, in a metropolitan city, give a big impulse to the creation of new jobs and therefore to solve social problems, give, as a consequence, more financial autonomy to the Municipality that can invest in infrastructures and so a virtual circle would be created.

This explains why labour market policies, if defined according to the point above, can be considered as tools of poverty reduction and not only of social and labour integration measures.

Policy maker

The position of the policy maker is the same of the public administrator.

Civil Society Organisation

The relevance of aspects like social inclusion beside placement in the definition of goals of the local active labour market policy is: very high from the social cooperative point of view, quite high from the enlarged social context (by other institution of the community) and low by the politician of the Municipality of Torino, according to which social inclusion is a matter of social policies and not of active labour market policies.

According to the thought of the cooperative movement and the tutor of the local consortia, in particular, this link is very important and the connection have to be strict and shared. The object of the work integration is not unique since the individual person have to be helped to work and therefore his/her social, familiar, income context have to be known and kept into consideration and managed.

5.3 The National Expert Hearing

The discussion of objects, findings and perspective of the research have been discussed in a meeting held on Friday the 17th of November 2006 at the Faculty of Economics of Trento University. Twelve people were invited to participate to the meeting, expression of the academic word, in particular teachers and experts in labour market and social inclusion policies and programmes, an economist experts of the nonprofit sector and labour market, practitioners from social cooperatives and second level umbrella organisation, an expert of labour market policies and policy makers from the local public administration of Trento. Two of them were apologised.

According to the programme of the meeting (annex I), after a brief description of the project and previous contextualisation of active labour market policies inside the European Employment Strategies (Annex II), the debate has concentrated on the four themes of the research: local decentralisation, cooperation and networking, case management and profiling and work integration and social inclusion. In the previous week all participants have received by email the brief presentation of the project and a sum of the main outcomes of the interviews.

It has to be pointed out how hard it has been to organise this kind of meeting, which is very unusual in Italy, were normally there is a main speak and some comments around a proposed theme.

During the debate it has not been possible to focus the attention one the single four arguments one after another, but the discussion became an overview on the role of the active labour market policies and strategies in Italy in reference with both the work integration of disadvantaged people and the struggle against poverty and social exclusion and brief link to the indicators.

An effort has been made, in writing this part of the report, in order to ascribe the general reflections to the four indicators.

Overview

The biggest debate was about the role and efficiency of the active labour market policies which, according to the academics point of view do not have history in Italy, since the biggest intervention of the public government is income support. Besides the huge amount of money spent every year for passive labour market policies and social policies, some measures defined in the frame of active labour market policies, like grant of work (in Italian *borsa lavoro*) cannot be defined but workfare or income support.

Then, the question: can active labour market policies for the work integration be used for combating social exclusion and reducing poverty? Has to be overturned in: social policies for combating social exclusion and reducing poverty, for being efficient, have to be matched with labour policies. And therefore active labour market policies have to be more diversified, aimed at covering various sphere of the workers life, other than the merely employment condition. However, presently active labour market policies in Italy are designed as mainly tools of creating jobs opportunities. Compare to other traditional labour integration tools, like

employment services, for example, the active labour market policies contemplate a variety of instruments, answering to the variety of objects pointed out and highlighted.

Local Decentralisation

All participants agree on the huge importance of the local dimension of designing and implementation of policies, according to which the local programmes perfectly wear the productivity context in which are defined. In both local context analysed by interviewing 7 different people active in the two communities chosen, this is true; the autonomy of the public administration in defining and implementing measures and intervention is at maximum level and the administrations, even if in different ways and degree concentrate their efforts in involving different actors of the community in this process.

What the participant of the Hearing did point out about this point is that the decentralisation, thanks to the proximity to the local and communitarian needs, leads towards a strong specialisation of the instruments: but the more instruments are specialised, the highest the cooperation within the different actors involved have to be. And this has high costs, both in terms of economic and human resources.

Cooperation and Networking

Connected to what said before, is the role of networks and the cooperation between the different local actors around the design and implementation of the active labour market policies. As concerns the case of Italy, the unique example of networking is constituted by the experience of the social cooperatives, which, answering to the logic of extension of the active labour market policies are able to, in one side guarantee work integration and, on the other side, favour social inclusion, through the strict cooperation between a) and b) type social cooperatives. The model of the social cooperatives answers to the condition of the compatibility between the different subject in charged of managing active labour market policies measures; in fact, if the subject identified for managing active labour market policies are, like in the case of temporary employment agencies, not interested to social inclusion matters, the main risk is the creation of creaming effects. The same creaming effect risk occurs if measures of the active labour market policies are too selected.

Case management and profiling

On the basis of the assumption according to which, as first, labour market policies and social policies have to be strictly connected in order to be effecting against poverty and social exclusion; secondly active labour market measures and intervention have to be specialised; this leads towards an exigency of high cooperation and cohesion between the different actors, the case manager have to be supported by a network manager. The network manager have to manage the network of services that are disposable for the subject / worker entering the active labour market policies.

Considering the case manager, whose role is recognised and highly considered as crucial by all participants to the hearing, it has to be recognised that, at moment he/she uses resources not formalised, not assigned according to specific project or the basis of defined budgets. However, considering that the manager has personal and confidential relationships with the subject target o the policies measures, these resources have to be formalised, so as the relationships have to be formalised and also tools at his/her disposable in treating the individual case.

Starting from the consideration that NAPs presented in the frame of the OMC against poverty and social inclusion, attribute high importance to active labour market policy measures in favour of disadvantaged workers as tools for social inclusion, the connection between these two policies and strategies is quite lacking.

The debate focused on the fact that the crucial point, in order to satisfied the condition under which active labour market policies are effective instruments of social inclusion, is the clear and previous identification of the cause of social exclusion (like for instance the unemployment) and following of the target of interventions of the active labour market policies (long term unemployed people are at high risk of social exclusion). The interventions could involve work integration social cooperatives (like it is the most common case in Italy), it could be more focused on workfare tools or measures supporting income. But all measures can play an inclusive role if they mobilize additional measures (both from demand and supply side) in order to activate networks that otherwise would be subdued by instruments. The debate, at this point, goes back to the previous discussion about the requirement of high developed cooperation and networking, in order to meet the above point. In Italy the network it potentially exist but it needs a real implementation in order to obtain an effective integration between the sphere of work integration and social inclusion.

Moreover the tendency of policy makers is to solve problems de-specialising interventions and avoid the clear identification of the need and the target groups.

The risk, in the described context, when the effort is towards the coincidence of active labour market policies with social inclusion aim, is that active labour market policies fall in the passive measures, that tend to be ambivalent.

A possible strategy could be to concentrate efforts on the design, development and implementation of local development policies, in order to get the largest view about the needs in the community, then the most organic set of interventions, the largest involvement of actors and the most effective outcomes.

Italy, unfortunately is still quite behind on this latter strategy, even if policy makers are giving higher attention at this matter.

5.4 Conclusions

5.4.1 Local Decentralisation

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Is there degree of freedom and flexible budget to have locally defined aims and measures?2. To which degree are active labour market policies measures associated to programmes concerned with regional or urban development?3. Is there a binding local agreement on aims of local employment policy? |
|---|

In Italy the law regulating the decentralization of public functions to local public institution is in force since almost ten years and therefore autonomy of the local public administration in designing, managing and estimating public policies – included labour market and social policies – is already fully realised. Public administrations every determined - case by case- periods of time, define policies and sets of programmes and interventions for the

implementation of the policies. Financial resources are then allocated on the basis of the programmes launched.

The logic of attributing designing and managing competences about active labour market policies to local public entities, it perfectly answers to the logic of creating policies as much as possible linked to the local community. The consequence is that policies are expression and suited answer to needs grasped in the community, at local level. In grasping these communitarian needs, public administrations count on the support of different actors of the community, like social cooperatives, civil society organisations, associations, which for their mission and purposes have easily access to the territorial reality. An implication is that the hardest role of the public administration is to create a network of local entities in order to get the best feed back from their involvement in the process of definition of policies. Only counting on a wide network of institutions locally rooted and active, the public administrations, besides getting the picture of the local needs, addressed measures and intervention to precisely identified target groups. Moreover the specialisation of instruments in order to answer also to a wider sphere of needs, including social inclusion and poverty risks.

Public institutions are the main protagonists of the decentralisation and other subjects are differently involved, depending on the flexibility of the public administration, the local economic and social context and, last but not least, the political climate. In Italy the role of the social cooperation is crucial and in extreme cases, its itself a tool of active labour market policy and not only an entity of the network supporting the administration in grasping community needs.

High costs are connected with such a model, and very often these costs cannot be tacked by the local administrations, with the consequence of getting weak not formalised network and a deficiently intersection of needs. Missing the whole situation, it is not possible to offer integrated intervention of both labour and inclusive policy.

A possible effective strategy for the creation of a strong network and therefore the definition of a complete range of policies is to concentrate effort on local development projects. This latter point is a good indicator for this item, since policies established following a participatory process of development seldom feeds back negative results and effects.

5.4.2 Cooperation and networking

1. What relevance do civil society networks have?
2. What is the main function of the network?
3. What is the reporting mechanism?
4. Are aims like overcoming poverty / assistance to social inclusion / improving individual competences explicitly mentioned within the contracts with work integration organisations?
5. Which social services (counselling child care, debt support) are available?

According to the experience investigated, role and relevance of civil society networks can be different. Theoretically, as seen above, the relevance is at the maximum, however, in practise, its role and involvement in the process of definition, manage and implementation of active labour market policies varies according to, mainly, flexibility and intentions of the public administrations, availability of resources, socio-economic context. In cases were networks are actively involved in the active labour market policy processes, recognised and

strong, their role in enlarging the object of employment inclusion to social inclusion and poverty reduction is relevant and, sometimes also fundamental.

Networks often play the role of connection between the public administration and the community and therefore between policies and needs. Thanks to the link with the roots of the community, networks are able to grasp most of the needs and therefore help the administration in defining target groups of the policies and the most convenient interventions for solving the different situations, which can result as specific as possible. The save of public resources in this case is one of the possible effects.

Reporting mechanisms very much depend on the role public administrations assign at the entities of the network, and as much as they are involved as minor is the reporting system because the entities work in strict partnership with the common aim of intercepting and providing intervention to problem and needs. In cases the network (intended as a number of institutions, both private and public, profit and nonprofit) is involved just because of tool of active labour market programmes and not actor of the same, mechanism of controls are more severe and standardized.

When a wide network of actors is involved in the implementation of policies and measures, like it is in many cases the role of the social cooperatives in Italy, it easily happens that problems other than employment (like child care, house, health care) are identified and taken into consideration for a possible solution. These kind of supports have costs for being implemented but often there are not included as objects of active labour market policies, but just as social policies. The boundary between labour and inclusive policies, in this case is clear and the point of view distinguishes between labour and social inclusion. Best practises of integration between labour and inclusive intervention through labour integration in the frame of labour market policies do exist in Italy, even if there are still few cases.

In Italy indicators like networking are considered important since the involvement of different actors in the implementation of active labour market policies is condition for the integration within goals of employment integration and social inclusion.

5.4.3 Case management and profiling

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Personnel development and qualification of case manager/ counsellor2. Does the case manager decides about the individual case as well as the financial resources for measures?3. How often do clients change their profiling group per year?4. Do specific guidelines exist how the client's requests, demands and affinities get included in the activation plans?5. Do specific guidelines exist how the client's competences and qualifications get included in the activation plans?6. Do specific guidelines exist how / family situation and circumstances get included in the activation plan (debt, addiction, skills)?7. Do specific guidelines exist under which conditions a client is validated as not employable in the so called private labour market anymore?8. Can the clients change their Case Managers? |
|---|

9. Does an independent counselling dealing with social benefits and social assistance exist?
--

In the case of Italy the evaluation of the case manager differs on the basis of the organisation in which this role is collocated. Social cooperatives are often tools of active labour market programmes, both aimed at merely provide a job to disadvantaged people or following an integration path. The case manager is a crucial professional figure in the social cooperative and its valorisation followed many step, arriving at the recent ICF form for the integration path, which adopted a wide perspective in analysing the individual cases covering, social, familiar, income aspect but also health standardised by the WHO item. Many effort and huge internal resources (which means that these resources did not come from specific public fund, but came from the social cooperative movement itself) have been invested in the qualification of the case managers and successful results have been reached: workers have in most cases find answer to their needs, the organisation keep save its economic and social equilibrium, outside partner (enterprises of the “normal” market) benefit by reduction of selective, training and tutoring costs.

Concerning the role of the case manager in the frame of the public services (Employment Centres, in particular), efforts and investments in qualifying this figure are not at the same level as in the social cooperatives. Main goal of the Employment Centres is to provide counselling and, mainly information, about the range of opportunities given by active labour market policies. The case manager collects different information about the “Client” regarding different sphere but the mobilisation of actors different than those in charged of the set programmes, able to solve problems other than work, depends of the level of capacity (or even the existence) of the network of actors around.

As concerns abilities and competences of case managers, mainly looking at the “clients” protection, the pattern of qualification is still on the way, since the legislation that established Employment Centres as active labour market policies is recent. Guarantee systems are Service Card (*Carta dei Servizi*) in which all information about services provided, personnel involved and reached outcomes are explained; ISO 9000 quality certification of services and enterprises, both private and public guarantee about the procedures and outcomes achieved.

This is an indicator that does not seem to be crucial in the Italian context, probably because of the strong role of the social cooperation in which this figure is stable and valorised. Under a different angle, in the pattern of empowerment of the network in the design and implementation of the policies, its role would be stronger and much highlighted. However this pattern is still in progress and therefore an estimation cannot be done.

5.4.4 Work integration and social inclusion

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. To what extent are target groups who are known to be disadvantaged on the labour market (women, people with disabilities, lone parents, ethnic minorities etc) steered to specific measures (training, unpaid work, start-up loans) that are relevant to their needs?2. Sometimes people are assigned internally with a employability code (to delineate the degree of difficulty they might face in gaining a job, or their perceived distance from the labour market). Where this happens what proportions from the different categories take up which measures (unpaid work, training, start up loans)?3. How many clients go into short term programmes (under 6 months) as opposed to longer term options or paid jobs (over 6 months)?4. What proportion of clients get referred to other support services (debt counselling, addiction support)? |
|---|

- | |
|---|
| 5. Which support measures might be limited by a client's age (either too young or too old) – for example training, early retirement, unpaid work? |
|---|

An effective integration between measures and policies of work and social inclusion seems to be possible, in the context of Italy, only when a precise target is highlighted and active labour market policies are able to mobilize both instruments. What it really happens is that interventions are not integrated and connected to each other and the worker is eligible for a labour integration measure and if needs other specific measure, the exit active labour market policies incurs.

Concerning the case of people categorised as “hardly employable”, quantitative data are not available. The possibilities can be various, depending on the typology of disadvantage the worker is affected by. They can stay longer in the same programme (like workfare) or to get back into social assistance programmes, or to stay in the list (in case of the disabled workers).

This indicator is important, in the case of Italy, in the frame of the integration level of the different policies activated against work and social exclusion of workers. As much as policy instruments are differentiated and targeted, the more efficient can be the effect also in reducing poverty.

5.4.5 Outcomes

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. What evaluation and monitoring methods are used to assess the performance of the measures and programmes taken up by clients?2. How often do any evaluation take place (regular routine monitoring, quarterly monitoring, annual monitoring, periodic in-depth evaluations, examinations of particular samples of clients)?3. Is there any tracking of clients 12 months or longer after they have used the services to ascertain their progress in terms of work status, wage level, steady employment, on benefit, signed off benefit but with no work?4. Are the results from such evaluations shared freely with partner organisations? |
|---|

The evolution and monitoring methods are adopted according to the institution in charged of the management of the programmes. Frequencies depend case by case, and are linked to the type of programmes and to the target groups (the more severe the disadvantaged is, the more frequent monitoring step are fixed).

Generally, in Italy, outcomes estimation methods are not well developed because hardly defining if good feedback want to be achieved through this instrument. Resources and efforts are invested by both public administrations and private entities in charged of the implementation of policy programmes.

Bibliography

BANDINI, F. (2003): Manuale di economia delle aziende non profit, CEDAM

BORZAGA, C. E ZANDONAI, F. (2002): I contenuti del terzo rapporto sulla cooperazione sociale, in Comunità cooperative, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino

BORZAGA, C. (a cura di) (2000): Capitale umano e qualità del lavoro nei servizi sociale. Un'analisi comparata tra modelli di gestione, Roma, Edizioni FIVol.

BORZAGA, C. E DEFOURNY, J. (a cura di), (2001): L'impresa sociale in prospettiva europea, Trento, Edizioni31.

BORZAGA, C. E SANTUARI, A. (a cura di), (1997): Servizi sociali e nuova occupazione: l'esperienza delle nuove figure di imprenditorialità sociale in Europa, Vol. 1, Trento, Regione Trentino Alto-Adige.

BORZAGA, C, DEPEDRI, S. (2005): Social Co-operatives in Italy, in progress paper

BORZAGA, C. (1994): La cooperazione sociale di inserimento lavorativo: una analisi empirica dell'efficacia e dei fattori di successo, Rivista della Cooperazione, n. 18, settembre ottobre

CENTRO STUDI CGM (a cura di) (1997): Imprenditori sociali. Secondo rapporto sulla cooperazione sociale in Italia, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.

DEMOZZI, M., LOSS, M., VALENTI, G. (2000): "The work integration of disadvantaged people", research report – Issan Trento

FAZZI, L. (2003): Costruire Politiche Sociali Franco Angeli. Milano

HANSMANN, H. (1996): The Ownership of Enterprise, Harvard University Press.

ISTAT, (2001): LE ISTITUZIONI NONPROFIT IN ITALIA. I RISULTATI DELLA PRIMA RILEVAZIONE CENSUARIA. ANNO 199".

LOSS, M. (1999): Active employment policies and labour integration for disabled persons: estimation of the net benefits, research report - Issan, Trento

LOSS, M. BORZAGA, C. (2002): National Profiles of Work Integration Social Enterprises: Italy, Working Paper Emes Network

LOSS, M., BORZAGA, C. (2002): The socio-economic performance of Social Enterprises in the Field of Integration by Work intermediate research report – Issan Trento

LOSS, M., BORZAGA, C. (2003): Labour Integration, Social Enterprise and Local Development Agenzia del Lavoro Trento

LOSS, M. (2004): The individual benefits for disadvantaged workers employed in work integration social enterprises. European analysis. Perse research report.

MAROCCHI, G. (2005): LE TRAIETTORIE DI SVILUPPO DELLA COOPERAZIONE SOCIALE ITALIANA, IN BENI COMUNI, QUARTO RAPPORTO SULLA COOPERAZIONE SOCIALE IN ITALIA. EDIZIONI FONDAZIONE GIOVANNI AGNELLI, TORINO

MAROCCHI, G. (2002): L'INSERIMENTO LAVORATIVO NELLE COOPERATIVE SOCIAL", IN COMUNITÀ COOPERATIVE, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino

MAROCCHI, G. (1999): Integrazione lavorativa, impresa sociale, sviluppo locale, Milano, Franco Angeli.

Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2006): Rapporto di monitoraggio del Piano d'azione nazionale per l'inclusione sociale, Roma 2006

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE (2006): Aggiornamento sul quadro informativo sulle politiche del lavoro, Roma 2006

MINISTERO DELLA SOLIDARIETÀ SOCIALE (2006): Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2005. Roma 2006

SPEAR, R., DEFOURNY, J., FAVREAU, L. E LAVILLE, J.L. (a cura di) (2001): Tackling Social Exclusion in Europe, London, Ashgate.

6 Country Report: United Kingdom

6.1 *State of the art report*

6.1.1 Development of poverty and long-term unemployment

In the UK the traditional tendency was to favour passive, rather than active, labour market approaches (Hill 2003:131). This has meant strategies aiming at improving the efficiency of the market through: improving information for employers and employees; increasing skill levels through training; improving access and mobility by making relocation easier; and using advice services to improve the match of jobs to people. From the 1990s provision was often targeted at particularly disadvantaged unemployed people in deprived neighbourhoods. This was undertaken under City Challenge and then Single Regeneration Budget government programme funding often combined with European Social Fund monies. There has, however, been a tendency in the last 15 years to develop both more 'active' labour market policies, under the influence of models from mainland European models (Hill 2003), as well as more 'passive' and conditional approaches to welfare, derived from the United States. This represents perhaps a typical anglo-saxon style compromise. The New Deal programme initiated by the incoming Labour government of 1997 is the most notable 'active' example. However it also represented a new departure in UK welfare state provision towards US style 'welfare to work' scheme in that rights to benefits were made conditional on clients taking up certain work integration programmes (Daguere 2004).

The policy rationale has frequently been that a major cause of social exclusion was unemployment although there is some recognition now that for the 'working poor' and those facing multiple disadvantage employment is not the only problem (Social Exclusion Unit 2004:1). Child poverty has been a key target of government policy and the approach here has been to devise a system of tax credits for families. There has also been an increase in child care provision, from a low base by mainland European standards, which has been supported by the government's Sure Start programme funding and delivered by a range of statutory, not-for-profit and partnership bodies. Target groups who have featured disproportionately in the unemployed have also been the focus for programmes particularly within New Deal: young people, the over 50s, women with children under 5 years, ethnic minorities, those with low qualifications, people with disabilities, those with multiple social problems (those who are homeless, suffer addictions, or ex-prisoners) or are in households or neighbourhoods where there has been an intergenerational history of poverty and worklessness.

These programmes have been accompanied by other developments which need to be noted. Despite the introduction of a minimum wage in 1999, the UK has one of the most highly deregulated labour markets in the developed world, after the USA. There has, however, been a steadily falling rate of unemployment over the last 10 years and a rise in public sector jobs. In addition a 'modernising' labour administration has set in place a range of measures to change the governance pattern. There have been decentralising measures which has meant elected assemblies in Scotland and Wales with their own powers but even in the English regions 'devolved Government for the regions' has meant specific responsibilities around strategic planning, regeneration of deprived areas, and employment with budgets and powers which vary according to the region. At the same time 'public service reforms' have explicitly favoured statutory services being contracted out for delivery by not-for-profit, or even private sector organisations, in a new 'marketised' local environment (Aiken 2006). **This general trend has affected many of those statutory services delivered to unemployed people: particularly around the provision of training and advice and job search. On the whole, the national government sets the overall guideline on the level**

and intensity of a service that should be provided locally. The relevant government agency in a locality (such as regional Job Centres for job related activities and regional Learning and Skills Councils for training and learning activities) then seeks provider organisations to deliver such a service to unemployed or disadvantaged people a standard set by government and which will be specified by a contract. In the past voluntary organisations specialising in disabilities such as Shaw Trust, SCOPE and MENCAP have undertaken advice and placement services on such contracts – gaining a set amount of money for each person they successfully place into work. The tendency now is for contracts to be bigger covering a wider geographical area. So for example in 2006 in West Yorkshire the Job Centre awarded the contract for providing the specialist Pathways to Work programme to a voluntary organisation called DISC (Developing Initiatives Supporting Communities). Such an organisation may then in turn further sub-contract parts of the work to other smaller organisations. This does not necessarily affect an unemployed person's entitlement to such a service – Job Centres will refer the relevant unemployed people to these agencies which have to achieve specified targets and expected outputs.

Since 2005 Local Area Agreements (LAAs) have been piloted. These are agreements made between central and local government to cover local areas and 'aim to achieve local solutions that meet local needs while also contributing to national priorities and the achievement of standards set by central government' (IdEA 2006). In March 2005 the first 20 LAAs were announced. While these are agreements to create dialogue between central and local government they should seek to provide opportunities for local third sector organisations.²²

The changed policy environment has emphasised the development of more horizontal connections between those organisations engaged in combating poverty. This can be seen, for example, in cross-cutting initiatives to bring the previously separate arenas of health and care together; partnerships involving different providers of social projects - particularly local government and third sector organisations - and a move from 'reducing poverty' to the more complex idea of 'combating social exclusion' which has implied a wider range of actors being involved in planning services (Kendall 2003:59). This has meant a range of government initiatives: imperatives to develop 'compacts' to agree the principles of the relationship and roles between the municipal and third sector; the growth of joint planning through Local Strategic Partnerships; area initiatives around employment and urban regeneration (including government funded New Deal and Neighbourhood Renewal programmes). In fact Stoker (2004) suggested as many as 5,000 such partnership bodies had emerged in the delivery of public services. More recently the Audit Commission (2005), an official watchdog body, delivered a report explicitly outlining an expanded role for third sector organisations. Taken together these developments promised to extend further third sector organisations' opportunities to be involved in both policy development and the delivery of welfare services. Overall there is an emergent form of *governance* characterised by the state (local or national) having a weaker role in delivering services while retaining a strong strategic planning role.

This raises an interesting question. Decentralisation of mainline services from the national to local state has not necessarily meant that there has been a corresponding increase in local discretion or local involvement of citizens in the level of service delivery. The research suggested, for example, that Job Centres still held very little room for manoeuvre with core programmes (such as New Deal) as central targets and levels of service to be provided were

²² Local Area Agreements seek to (a) provide intelligent and mature discussion between local and central government, based on a clear framework and shared understanding of national and local priorities (b) improve local performance, by allowing a more flexible use of resources, to achieve better outcomes and devolve responsibility (c) enhance efficiency by rationalising non-mainstream funding and reduce bureaucracy to help local partners to join up and enhance community leadership.

very firmly set. Indeed such statutory organisations often needed to rely on special programme funding (the Neighbourhood Renewal Fund or European programme money or special pilot funding from the Department of Employment) in order to create and tailor services locally. This is in accordance with the notion that the UK remains one of the most highly centralised states in the EU.

6.1.1.1 Analysis of data and interpretation including UK National Action Plan

The pattern of gradual decline in unemployment has been accompanied by stubborn and intractable social exclusion remaining in some areas and with some groups (Social Exclusion Unit 2004). This represents overall a mixed picture of social exclusion with some good and bad news.

The good news was that between 1995 and 2005 the long term unemployment rate has declined for both women (from 2 to 0.7) and men (4.7 to 1.3) while over the same period the share of long term unemployment has nearly halved from 30.2 to 15.2 for women and 48.1 to 25.2 (Eurostat). The very long term unemployment rate has also reduced over the same period from 1.1 to 0.3 for women and from 3.2 to 0.7 for men. In the light of this it is unsurprising that the flows of new claimants for unemployment benefit (Job Seeker's Allowance) have steadily reduced. Examining the monthly count of new claimants the accumulated sum total of 3.8 million people joined over the year in 1995 and this had fallen to around 2.5 million in 2005. Meanwhile the total of those leaving the claimant count over the year also fell: from 3.9 to 2.4 million in the same period.

The higher rate minimum wage, to which those over 22 years of age are entitled, has risen since its introduction in 1999 to around E7 per hour by 2006 which now represents about a quarter of the mean wage (Low Pay Commission 2006). The government's own spending on active employment measures (principally New Deal) has remained fairly constant at about 1.6% of public expenditure for Eurostat measures 2 –7 (Eurostat LMP 2006). A reduction of 3.4 million children living in poverty has been a key policy target. The prime minister announced in March 1999 that 'Our historic aim will be...to end child poverty forever... It is a twenty year mission.' There has been some progress in reducing child poverty although there has been recent admission that the overall target will be missed. The target was to eradicate child poverty by 2020 and to cut it from 4.1m to 3.1m by April 2005 (DWP 2006:1). Figures released on the 9th March 2006 from the DWP show the number of children in poverty, where the family is living on less than 60% of Britain's median level of household income, had fallen by 700,000 since 1999, but missed the target by 300,000 (DWP 2006:2).

However the news is not entirely good in other ways. Examining the Gini coefficient can be helpful here for taking a wider view. The Gini coefficient is a widely used way of summarising the degree of inequality of household income distribution in a country with 100 representing complete inequality and zero complete equality. This has not however altered significantly with a slight rise in inequality from 32 to 34 between 1995 and 2003 followed by a fall back in the last two years. However the figure remains 'historically high' and has not yet approached equality levels seen in the early 1980s when it was consistently below 30 (ONS 1996). The Persistent at Risk of Poverty indicator remained at best static between 1997 and 2000 for both men and women and the Relative Median poverty risk gap also remained fairly stable for working age women and men (Eurostat 2006:1). The indicator examining the working poor suggests their position remained fairly unaltered and for the 16-24 age range even worsened between 1997 and 2001 (Eurostat 2006:3). In addition over 327,000 jobs were found to be paid at below the minimum wage level in Spring 2005 (ONS 2006: 2) either because they fell outside the scope of the legislation or non-compliance.

The picture then is perhaps mixed. Falling unemployment has benefited many but others have not gained from an equal share of the country's wealth. This underlines findings from the UK National Action Plan 2003-5 (2005), Social Exclusion Unit's (2004) and New Deal

progress (DWP 2004:2) concerning pockets where poverty and exclusion remain. These consist of particular groups: disabled people, lone parents, ethnic minorities, people over 50, or with low qualifications and those facing multiple disadvantage. There is particularly high rate in the UK of households where no-one works. (NAP 2005:8) Meanwhile skill shortages persist at level 2 (GCSE A- C in UK terms), and there are also particular geographic regions where unemployment persists with even bigger differences within regions. The unemployment rate in the most deprived wards (small areas with a few thousand people) in England can be up to four times higher than the average (NAP 2005:15). It is still seen that the best route out of poverty for working people is gaining a job and the record high employment rate is seen as important in this endeavour (NAP 2005:4:6). However demographically there is a growth of the groups of the population that are at greater risk of social exclusion – lone parents and working age adults from Pakistani or Bangladeshi backgrounds being notable examples here (NAP 2005: 11;12) and their employment rates tend to be lower than the median. Women in most age groups are more represented in the lower income groups with lower employment rates but this is particularly true for those with young children or who are single parents (NAP 2005:9).

The anti-poverty strategy has been seen to be around developing a strong economy and maintaining a flexible deregulated labour market and developing quality and accessible services (NAP 2005:19). Active labour market policies via New Deal programmes, tax benefit reform to ensure the avoidance of the poverty trap for low earners, and developing the skill base are seen as crucial activities. There are particular measures focussed on those with special social needs, for example ethnic minorities those with housing needs, or those teenagers with pregnancies, and people with addictions (NAP 2005: 21). Mobilising a range of professional agencies, municipalities and voluntary bodies to build participation is taken to be an important part of the delivery strategy (NAP 2005:26).

The extent to which employment is the route out of poverty remains a policy tension. The Department for Employment tends to emphasis this direction strongly while other departments, such as the Department for Education and Skills, tend to argue for a broader set of needs to be addressed for people to move out of poverty. ‘The working poor’ remains an active debate in the UK and recent research commissioned by the Joseph Rowntree Foundation on the situation in Northern Ireland (Kenway, MacInnes, Kelly, Palmer 2006) argues that low wages mean that the poverty rate has not fallen for working adults while amongst other groups, such as pensioners, the poverty rate has declined. In addition, there remains in any case a hard core of unemployment at around 10% for the under 25s.

6.1.2 Local active labour market and social inclusion policies

The first section here describes the operation of the active labour market policy in the UK discussing in some detail the New Deal programme in the first sub-section. This material once introduced is then commented upon in the subsequent sections for further but shorter analysis under separate headings looking at the implications for profiling, networking, decentralisation, empowerment and performance management.

6.1.2.1 Work integration and social inclusion policies and measures

Work integration policy and programmes

The most significant part of the UK's active labour market policy has been the New Deal programmes introduced in 1998 which comes closest to some mainland European work integration activities. New Deal is composed of several strands targeted at different sub-sets of the unemployed. The New Deal for young people, the biggest programme, has been aimed at those between 18 – 24 years claiming Job Seeker's Allowance benefit for 6 months.

There are also New Deal programmes for other groups. New Deal 25 Plus (similar to the programme for young people), as well as New Deal's for: Disabled People (a flexible programme delivered by specialist providers such as voluntary organisation to tailor ways of moving disabled people into work), Lone Parents (again with a range of specialist support); 50 plus (including pre-work training and job trial periods for those over 50 years old), for Partners (for spouses of unemployed people who are themselves unemployed). In addition a range of other programmes with a special focus have been developed: StepUp (which targets those who are 'more distant' from the job market and need additional interventions, Jobsearch (attendance at job clubs), progress2work (to support those with addictions such as drugs), and Training for employability skills (the full time training option). New Deal programmes have different eligibility criteria and different packages of support for the intended target groups. A key difference is that New Deal for Young People operates as a 'workfare' programme where benefits are tied to taking up one of the options available. This is not so, at a formal level, for the other programmes although changes to Incapacity Benefit entitlement look set to bring in some element of compulsion for this group from 2007.

Unemployment benefits and social assistance

The New Deal programmes for Young People and for the 25 Plus both have a compulsory element. Taking the Young people's programme (the biggest programme of all of these) this operates in 3 stages. 'Clients' are also encouraged to get a job at any stage. After 6 months on Job Seeker's Allowance (JSA) a 4 month Gateway period begins where a personal advisor develops a profile and plan based on the young person's circumstances. If the young person remained unemployed after this period they would be offered one of four possibilities in the Options stage, which mostly lasts between 13 – 26 weeks, or face loss of benefit. These options were a subsidised work placement for up to 6 months (in a private sector job, with a voluntary sector employer, or voluntary activity with the Environmental Task Force, or full time education for a year on benefit level if they had low qualifications (Walker et al. 1999). During this period they may also receive a top up payment to their benefit. If they still have not found a job at the end of this period of activity they return to make a new claim for their benefit by returning to their personal advisor, the so called follow-up period. These principles have remained, although there have been some smaller adjustments, and government policy reviews have argued for greater 'flexibility, devolution and discretion' in decision making by local civil servants (DWP 2004).

Arguably some of those closest to the labour market may have got work anyway with the programme acting as subtle 'encouragement'. An evaluation showed that from a quarter a million leavers by the end of December 2003 about two thirds left the programme during the Gateway phase. A snapshot of participants in December showed that the bulk of the programme in fact consisted of those in the Gateway phase. Of those in the Options phase 24% gained a placement with a voluntary organisation and 22% took up a role in the environmental task force, around 11% were in full time training and less than 5% obtained subsidised jobs with private sector employers. However there was significant 'churn' and just over half of all leavers from whichever stage eventually ended back on the programme. JSA has slightly different rates for different age groups. It should also be recognised that housing costs are calculated in addition through a system administered by the local authorities and refunded by central government. The link between a contributory system which guarantees benefit according to income in an insurance style if sufficient contributions have been made has now been broken. There remains a 'contribution-based' JSA which unemployed may get if they have paid (or treated as having paid) sufficient National Insurance contributions while in work. This is an 'eligibility' system of entitlement based on having been in work. However, the amount paid is fixed and is not related to actual wages received in the past. So, in 2006, for people aged 18 –24 the fixed rates were £45.50 and, for those over 25 years, £57.45 per week.

There is also an 'income-based' JSA for those who have insufficient (or no) NIC contributions. This is means-tested so claimants who have a husband, wife or civil partner working more than 24 hours a week, or savings of more than £16,000 will be unlikely to get this. There is a reduced benefit for those with savings between £6,000 and £16,000. For those that qualify, the *maximum* amounts payable per week in 2006 for people aged 18 –24 were £45.50 and for the over 25s £57.45; for couples and civil partnerships where both are unemployed and over 18 the maximum amount would be £90.10 while a lone parent could gain £57.45 per week.

Work integration measures

The New Deal programmes offer differing activation methods or 'menu' items with differing degrees of compulsion depending on the specifics of each programme. These include:

- help in searching for jobs; motivational assistance
- attending to employability skills such as literacy
- self-presentation; direction to skills training that meets local labour market needs
- wage subsidies as incentives for employers to take on unemployed people
- work trials which offer some unemployed the chance to try out work without losing benefits
- a discretion fund which enables advisors to offer people funds to buy items such as work clothes
- work experience placements for gaining experience
- advice to help people set up in self-employment; career guidance
- special support for those with health or multiple disadvantage.

These are measures available to people within the government's New Deal scheme which can be seen as a universally available or 'core programme' administered by Job Centres. Special measures for unemployed people may also exist in some other geographic areas. These might be delivered by other programme funds (such as Neighbourhood Renewal Funds for particularly deprived areas); or where there are voluntary sector organisations providing services (such as assistance with addictions) which might benefit unemployed alongside other groups; or where there are incentives for training programmes funded by Learning and Skills Councils. In effect we cannot say that services provided via Job Centre funds are the only supportive services for the unemployed.

Institutional and organisational actors

The programme operates initially through the local labour office, which was developed to take on the New Deal new role and re-titled 'Job Centre Plus'. This is essentially an agent of national government although it is encouraged to make lateral links with private, voluntary and public sector partners in its locality.

Not-for-profit agencies were seen as explicit agents or 'partners' in delivering some of the menu of services. They have had a particular role in offering advice services, work placements or work integration programmes and have been seen as important in helping tackle concentrations of unemployed people who face particular disadvantage. In some cases programmes like this have been taken advantage of by quite large scale Intermediate Labour Market not-for-profit organisations offering training and work around typically recycling old consumer goods such Create in London or Enprove in Mansfield (see Spear

and Aiken 2003 for detailed case studies) however mostly there was a smaller number of places offered with more specialised agencies (such as Springboard in Dorking). There were over 2,000 providers cited as having contracts with Job Centre plus from private and not-for-profit sectors (DWP 2004: 36). We can expect a larger number of organisational players to be involved in advisory or partnership roles while not actually engaging for contractual reasons. The kinds of partners would include government departments such as Department of Health, Home Office, Department of Trade and Industry, National Assembly for Wales, Scottish Executive, Office of the Deputy Prime Minister. There were also Regional and local development agencies, local authorities, Learning and Skills Council; and voluntary and community organisations. Typical national voluntary sector providers would include national charities such as MENCAP, Scope and Shaw Trust who work with people with mental or physical disabilities or learning difficulties (Shaw Trust 2005). In addition smaller locally-based organisations took up the programme such as Necta in Nottingham (see Spear and Aiken 2003).

Link to social inclusion

The link between social inclusion and employment in New Deal is clearly made at national policy level, most notably in the UK National Action Plan although this is not necessarily a pivotal report in the policy agenda and in the work of the Government's Social Inclusion Unit. At local level this link is cited by voluntary sector actors however the pragmatics of programme management have sometimes dominated in practice. The pressure towards 'creaming' - to take more job ready people in order to meet contractual targets of given 'outputs' of people - has been a perverse effect at times for not-for-profit providers who originally had broader social inclusion goals (Spear and Aiken 2003; Aiken and Bode 2003). This has been acknowledged to some extent when 'simplified contractual arrangements' and 'greater flexibility and trust' are cited as necessary to make contractual arrangements work more effectively for clients in the future (DWP 1994: 36).

6.1.2.2 Profiling and Case management

An important part of all the New Deal programmes is the profiling undertaken by personal advisors to the unemployed person with the aim of assisting the person into an unsubsidised job, improve their employability or move them onto one of the four New Deal options. For the programme for the over 25s this advisory process can last from 3 –6 months with up to seven interviews. From 2000 they use a special Client Progress Kit to initially assess the clients' needs; the client can also be referred to a range of other specialist services and there are also a series of case conferences between the advisor and their manager at one, three and four months into the process. The advisor has the discretion to offer a Jobseeker's grant of up to £435 to assist with items the person may need to take up work. The skill of advisors has been acknowledged as a significant part of the process. They were given enhanced flexibility and discretion as from 2004. a process that was seen as requiring a 'more personalised, intensive attention to individuals' needs and a more flexible, tailored and timely response to those needs' (DWP 2004:31). There were also now asked to develop skills in developing relations with partner organisations. The focus was mainly to be on getting the unemployed person back into work: so advisors would gain more information on the labour market, develop customised packages with employers and work with agencies like the Learning and Skills Council and Business Link to ensure they are delivering appropriate training and advice in relation to local skills shortages. The overall aim was 'to create a virtuous circle of local labour market demand, training to match, and Jobcentre Plus clients who also meet employers' requirements' (DWP 2004:31).

In some cases the advisors role has been subcontracted out to non-statutory providers – this has been the case with some of the work around disability where national not-for-profits specialist in this field, such as Shaw Trust, have successfully tendered for the work. They

receive funds on contract relevant to the numbers who gain unsubsidised jobs and/or who complete various stages of the process within a target driven managerial approach.

Organisations such as WorkDirections, Tomorrow's People take on contracted work to undertake a more in-depth Personal Advisor's role than Job Centre Plus advisors and there have been assessments on this approach. The aim is to establish a deeper working relation with the client offering more time and this shows promising results; the Advisors themselves have also been freed up from administrative tasks to be able to concentrate on their work with clients (Stolk, Rubin & Grant 2006).

Personal Advisors have been reported as having some success on the Pathfinders programme with clients being satisfied with the service they received (Policy Studies Institute 2003) and in early reviews of lone parents on New Deal (Lewis et al 2002?). Within the Job Centres there has been a pattern of efficiency savings, staff reductions and a move to telephone and web-based methods of providing advice since 2005 all of which has had an effect in lowering staff morale (Select Committee on Work and Pensions, March 2006: 233). Personal Advisors in Job Centres conduct around 25 – 35 interviews per week of varying lengths but 'JobCentre Plus does not currently hold data on caseload sizes' (Select Committee on Work and Pensions, March 2006: 241). Nevertheless benchmarks for 2006/7 were under development which would suggest for Advisors for Job Seeker Allowance, Incapacity Benefit and Lone Parents, the optimum caseload size should be no more than 30 – 40 per week with a caseload turnover (measured as clients leaving the register) of around 2 persons per week. Evidence was submitted that Advisors were having to hold 'more and shorter interviews with the time allocated having been reduced from 40 to 30 or 20 minutes' per client, that their room for using discretion was decreasing, and that they might not always have the experience to deal with the most disadvantage clients with multiple needs (Select Committee on Work and Pensions, March 2006: 242; 251; 249). Meanwhile a new and more appropriate performance assessment process, RAG, needed to be designed to more accurately assess their complex work as nearly a third of advisors were deemed to be in 'special measures' for not meeting targets (Select Committee on Work and Pensions, March 2006: 244, 258).

The emphasis of New Deal is on routes into work – what we might call a 'work first' approach – and where strategic work with partners is undertaken this is also focussed on jobs and training to match local employment conditions. An Accord between the Department for Work and Pensions, Jobcentre Plus and the Local Government Association commits them to jointly 'working together more strategically to increase employment rates and remove barriers' (DWP 2004: 36). In this sense it seems that by omission the social inclusion and empowerment needs of excluded people are downplayed and subcontracted to other agencies or not-for-profit providers.

6.1.2.3 Co-operation and networking

In section 2.1 the range of Institutional and organisational actors involved was discussed. The approach until 2004 was largely informed by a command and control structure between the national and local government agencies dominated by targets and outputs which was seen as a necessary part of the early stage of establishing the programme. However a more devolved role for Job Centres Plus was encouraged from this point with both opportunities (greater flexibility to meet a new outcomes focussed approach) and threats (greater local level responsibility to meet these outcomes in practice). Local level horizontal connections between the Job Centres Plus and other public and private agencies was to be developed with a tight focus on labour market factors. Although local authorities may now engage in more 'horizontal' style policy making than 10 years ago they now have little if any actual funds to place directly into work integration activities.

The nature of the relation with not-for-profits was multi-faceted however it was dominated by them being seen as providers who would deliver services to the most disadvantaged. The policy was to ensure there were sufficient providers and that they would be of sufficient quality to deliver. In this sense it was seen that these agencies needed to have their capacity built to do the job (DWP 2004:37). Nevertheless the policy encourages multi-agency working albeit with a narrow jobs and employment focus. It is likely therefore that different practise has emerged in a variety of settings dependent on local actors: in some cases a purely contractual relation and elsewhere a more partnership approach. In research undertaken in 2002 evidence was found of co-operative relations between a range of local statutory and not-for-profit agencies in Nottingham to develop local programmes (Spear and Aiken 2003). In this case a contracting not-for-profit was involved within these policy discussions which meant at times it was placed in a hierarchical position (the terms of the programme could not be easily influenced as they were centrally determined) and at other times in relation to policy and sharing expertise it was in a partnership role. In that research it was found that local organisations could gain quite high access to national policy making forums (Childcare Works, Necta, ECT and Furniture Resource Centre being notable examples).

6.1.2.4 Decentralisation

The design of work integration programmes has not largely taken place at local level – the programme structures of New Deal have been quite fixed. However how these are utilised at local level by not-for-profit and municipal actors and local partnerships has provided scope for innovation. However this probably has less to do with New Deal and more to do with an environment of not-for-profit organisations and municipal entities having a history of creatively accessing national and European funding for projects which may have already existed at local level. There is little firm evidence at present on the way (modest) decentralisation of such active labour market programmes is affecting operations differently in England.

The broader partnership approach described earlier – particularly Local Strategic Partnerships in towns and at sub-regional level – have brought together many providers and local policy makers across the broad welfare services delivery of which work integration is just one part. The experience of partnerships by not-for-profits has however not always been a positive experience for not-for-profits with the domination of more powerful actors prevalent (Lewis 2005).

Not-for-profit organisations have maintained their ‘freedom’ to select funds to engage in social inclusion work however this must largely be undertaken within the framework of national policy tied to programme funding. With the impending end of European Social Fund programme funds to areas of industrial decline, local actors are seeking other sources. The mixing of social programme funds from different sources to provide a flexible service is something pioneered by organisations like Childcare Works – a social enterprise programme initiated by a not-for-profit social enterprise in Glasgow. Here social inclusion and work integration have been combined in a programme which aims to train disadvantaged women in childcare skills and at the same time increase provision of childcare in the area. In an expanding field they can draw in funds from a variety of sources making use of over a dozen different funding streams from city, region, Scottish, UK and European funding for different elements of the training and work programme (Community Business Scotland 2003). They can gain some degree of institutional freedom in how they move individuals across boundaries within the programme: they are not a ‘one programme organisation’ and can therefore mitigate some of the ‘creaming’ and target orientated approach of those in receipt of small funds from one programme. Nevertheless this approach has involved them in high transaction costs in investigating and managing so many income streams.

A different approach to funding has been developed through the social enterprise model whereby a not-for-profit aims to capitalise on a trading stream to generate funds and thus operate outside, or partially outside, public sector income. This has been undertaken by FRC in Liverpool and Create in the same town: using trainees to undertake productive work alongside a training provision for the trainees. This provides freedom from public sector managerialism nevertheless it is probably only effective where trainees are not far from the labour market and can quickly become competent and enable the organisation to remain competitive. Such organisations tend to operate in niche markets such as recycling or refurbishment (Spear and Aiken 2004). There are examples too of where local authorities have set up 'arms length' subsidiaries to undertake regeneration work including employment and training elements using a mixture of public funds (eg Renaisi in East London).

6.1.2.5 Empowerment approach

The New Deal programme as we saw was essentially orientated to a 'work first' approach. This means that wider social empowerment work is squeezed within the programme funding and there is little acknowledgement even at policy level of this role. It is implicitly noted that 'voluntary sector providers...whom we rely on to deliver services to the most disadvantaged people' (DWP 2004:37). The provision of social inclusion work is not however generally funded within the 'back to work' programmes and so this work is not explicitly recognised in the narrow focus of the work programme. The voluntary or private sector organisations that are under contract by the Job Centres to offer advice and placement services to disadvantaged groups *in order to get them into work*, are considered, I argue here, in this part of their work to be *predominately* operating under the auspices of the target focussed programme logic of a 'work first' funding regime. This can be the case even if they may be organisations – such as Shaw Trust or Scope – that do other work that is aimed at empowerment. Such broader social inclusion work is rarely funded by the Job Centre. In addition even the specialist work integration organisations in the third sector (whereby unemployed people are offered low skilled work and training around typically recycling, gardening etc.) are unlikely to receive funds specifically for social inclusion work. Where this is provided by such third sector organisations it comes from other funding sources which may offer, say, an independent benefits advice service, an addiction counselling service. These are not usually funded directly by the Job Centre programmes. In some cases Job Centres may refer people to agencies who deal with such issues – but these are not seen as part of the work of Job Centres. Of course, unemployed people may access certain statutory services (for example the health service) in the normal way but this is not *because* they are unemployed.

The programme focus is on fast placement into the workforce. This may have some benefit where workers are close to the labour market. However the degree of 'churn' whereby large numbers of young people simply return to the queue at a later date suggests that work integration may be too narrow a focus.

A subtle, or not so subtle, coercion may be at work in shifting young unemployed from the count of claimants temporarily. The degree to which the (ironically named) 'options', which forces participation in the programme, represents a threat to young people is not yet clear. However it is possible they simply take a break from JSA and move into low paid work or positions they are unable to sustain without deeper support that has not been, or been perceived to be, present. The fact that such large numbers revolve through the door suggests it is not simply an issue specific to a certain geographical area.

6.1.2.6 Performance measurement

The dominance of public sector managerialist tendencies to performance measurement has been influential in the public and not-for-profit sector. Before 1979, Knight (1993:30) points out, the consensus between the statutory and voluntary sector was that accountability should be 'arms length.' The shift since then towards a contract funding culture, the growth in partnership funding arrangements, combined with an overall growth in the 'audit culture' (Power 1994) have all acted as drivers towards greater importance being given to measuring or demonstrating what has been achieved. More recently there have been concerns about a general decline in citizen trust for public institutions and, though third sector organisations have fared better than many other institutions, they have not been immune to this tendency. In terms of pressure to demonstrate effectiveness certain types of organisations (working in economic development, community development and poverty, disability and access) have faced by far the highest pressure to demonstrate effectiveness. Research from NCVO showed that in these organisations 38% felt the pressure of 'being effective and behaving appropriately' from the government (Gribben, Robb and Wilding 2002:21). Case studies on impact assessment in small and medium-sized voluntary organisations have also begun to appear at national level (See Collins, Lacey, O'Hagen et al 2003). Paton (2003:54-56) summarises a variety of approaches to measurement in current use. These range from ACE ratios (measuring the ratio of administration costs to total expenditure), Social Audits (The New Economics Foundation's approach to social audit emphasises a staged approach starting from stakeholder consultations), and Outcome Measurement (focussing on lasting benefits rather than activities or immediate results). The Balanced Scorecard (often used in industrial settings), quality processes (including PQASSO in the charity sector) and kitemarks (such as Investors in People) are examples of other organisational processes employed to measure, manage, improve, or assess activities.

The incoming Labour administration of 1997 took on a 'what works?' rationale to evaluation and emphasised an 'evidence based approach' although this has been critiqued as theoretically naïve by some evaluation writers (Pawson and Tillett 1997). There is the fear that a narrow short term focus on 'what works' may miss the 'added value' and longer term benefit the activities of third sector organisations may have in community building and social capital within neighbourhoods. While the audit culture has become prevalent skeptics could point out that some programmes have been either scraped (Healthy Living Centres) or re-funded (Sure Start) before evaluations have even reported. Overall the reporting burden for organisations in both the public and voluntary sector has begun to be a real issue. This has had some influence over the last five years with simple outputs approaches gradually giving way, in rhetoric at least, to outcomes approaches to assessment. Within the work integration arena there has been some awareness of the problems of over centralised and micro-management with a need to allow more flexibility and trust to local organisations by decentralising some decision making (DWP 2004:28). While the Comprehensive Performance Assessment, introduced in December 2002 has been an attempt to offer a more subtle approach than the previous Best Value regime it is beyond the scope of this report to assess the kind of impact this funding mechanism has had in helping or hindering social inclusion activities. The CPA is seen as part of a performance improvement system whereby councils are assessed by the government funded Audit Commission across the whole range of their activities (from roads to social services) and given a star rating and indications of how and where they could improve. League tables are published detailing the ranking of every local authority Councils are inspected every three years with some indicators drawn from data collected by reporting mechanisms to other statutory bodies while particularly poor services may be inspected directly (Audit Commission 2006).

6.1.3 First valuation of the proposed indicators

The range of indicators for work integration are now discussed with initial comments and orientating remarks.

6.1.3.1 Work integration and social inclusion: policy and implementation issues

The key issue here may not be so much the policy climate but the extent of policy diffusion effectively to local level. Where policy is helpful to a social inclusion approach which treats disadvantaged people as individuals with their own specific needs the policy framework may be helpful. In other cases where the framework has a narrow 'jobs first' focus it may be unhelpful but nevertheless be applied more flexibly in practice by local actors. In this sense we need to be aware of the implementation, adherence and innovation approach of front line civil servants. This may be particularly true if local actors (the 'street level bureaucrats') are given more freedom in a decentralised model.

It may be pertinent to ask at a broader level whether despite the best efforts of policy makers around work integration more macro level fiscal policies around poverty and income distribution may also be needed if local level policies around placing people into employment are to be effective. The Working Families Tax Credit is an interesting example here of aiming to reduce exclusion which is placed alongside programme measures at a local level.'

6.1.3.2 Profiling and case management

The approach is highly dependent on highly skilled advisors – is there evidence of degradation into a formulaic and standardised 'tick-box' approach as the programme becomes more established and initial enthusiasm wears off?

Profiling and case management essentially takes an individualist approach to worklessness which has the virtue of flexibility and appropriateness. In localities where there is massive industrial decline such an approach, however skillfully delivered, may have a much reduced effect. Is there an optimum balance between resources devoted to this as opposed to those devoted to more strategic local ways of responding to industrial restructuring in such cases?

6.1.3.3 Co-operation and networking

Where co-operation between state and not-for-profit providers does take place this raises a number of questions: can the latter maintain their advocacy function, can they adequately resource themselves for this function, and maintain the trust of their local clientele? Do they get drawn into a 'jobs first' agenda of the statutory provider they are now enmeshed within? Do they become a passive deliverer on contract to the state or can they still engage in their wider social inclusion agenda which, ironically, made them valuable as a provider in the first place (See Bode and Aiken Forthcoming). In addition to this the inclusion of some not-for-profit organisations in networking functions around work integration may unwittingly exclude other organisations deeply engaged in wider social exclusion issues. Are there ways of including this expertise and to what extent is this important?

6.1.3.4 Decentralisation

The important issues here may turn out to be twofold: first to what extent is there flexible local decentralisation that is not 'backdoor centralism' where centrally determined outputs or outcomes in fact give little room for local decision making in practice. Secondly, where there is an ability for important decisions to be taken locally to what extent does this flexibility weaken a sense of universal service and does this matter? If welfare services around

employment and social inclusion in Liverpool are significantly different from those in East London due to the impact of local actors do we end up with a service that is locally tailored or merely idiosyncratic?

6.1.3.5 Empowerment approach

The issue here may be the degree to which a 'work first' and 'into work fast' approach is seen to be a negative or at best unhelpful tendency for certain groups of the unemployed. If this has validity then it may be worth considering where 'work integration' activity needs to take place systematically in a wider social framework. Whether coercion as part of the programme has an effect on long term sustainability of such work integration approaches needs consideration.

6.1.3.6 Performance measurement

Has there been a real devolution of power to allow greater local accountability and discretion based on trust and flexibility to local conditions or does there remain a high degree of formal output accountability to central sources? Are the measures in place realistic and relevant to local actors and to the socially excluded?

6.2 Case studies

6.2.1 Introduction to both cases

The choice of cases aimed to include areas where there were significant social exclusion problems, where there was an active third sector especially in regeneration or employment projects and a history or reputation for networking and partnership work with statutory organisations. Nottingham City is situated in the east midlands and has a typical pattern of inner city problems as does Bristol which is situated in the west of England.

Deprivation indicators: Neighbourhood Renewal Fund (NRF) Areas	
• The % of schools in which at least 50% or more of pupils are achieving Key Stage 3 in English, maths and Science 2004/05	
Bristol	47.1%
Nottingham	47.1%
All NRF local authorities	77.1%
England	86.3%
• The overall crime rate 2005/6	
Bristol	108.7
Nottingham	152.4
England	62.7
• Teenage conception rate of under 18s per 1,000 ages 15 –17, 2002 -04	
Bristol	49.2
Nottingham	74.7
All NRF local authorities	53.7
England	42.0
• Cancer mortality rates 2002 - 04	
Bristol	135.3
Nottingham	152.1

All NRF local authorities	135.2
England	121.6
• Worklessness: overall employment rate 2004-05	
Bristol	74.4
Nottingham	64.7
All NRF local authorities	69.6
England	74.8

Source: Floor targets and indicators for NRF areas (<http://www.fti.neighbourhood.gov.uk/>)

Both Nottingham and Bristol are Neighbourhood Renewal Fund (NRF) areas which means they are in the group of most deprived areas in England and receive special programme funding. The selection of indicators above takes in education, crime, health, teenage pregnancies and the employment rate. This quick snapshot of indicators illustrates that both Bristol and Nottingham have high deprivation compared to the national average. Bristol's employment rate however is high and close to the English total – which may disguise pockets of low employment surrounded by a more buoyant economy. Nottingham's rate is particularly low which may be about the geographical boundaries of the city coinciding with inner city poverty with no hinterland to average out the lows.

Bristol is an active centre for social enterprise and third sector activity (see the umbrella group BACEN which has undertaken mapping of the sector) and is well researched (see Amin, Cameron and Hudson 2002). Nottingham has a similar profile with regional social enterprise networks and strong regional players (see East Midlands Development Agency). Both towns have an anecdotal reputation for active local authorities which seek to be connected to their localities and third sector organisations. Both have had a history of third sector organisations involvement in work and training programmes. While these are not the only towns that could have been chosen they represent two cases where we would expect to see promising indicators around local connectivity around work and training programmes. The two cases are now considered in turn.

The study aims to consider the main tendencies in the field of active employment policies and analyse their contribution to the social inclusion of the long-term unemployed. Based on this a number of indicators have been developed and the research aims to consider how well they may function in real situations in different country contexts.

The two cases studies that follow from the UK have been organised in the following way. The indicators being examined in the study are given prominence: (1) local decentralisation, (2) co-operation and networking, (3) profiling and case management, (4) work integration and social inclusion, and (5) outcomes. The perspectives from each of the four different types of organisations are then considered under these headings. While this breaks up the narrative of each individual organisation into separate portions and distributes them under the five headings it does enable us to bring the indicators themselves to the foreground. There is an inevitable spillage of issues across the headings, so, for example, the themes of local decentralisation and co-operation contain some overlapping material in the UK context.

6.2.2 Case study 1: Nottingham

6.2.2.1 Background to case

Interviews were undertaken with representatives from (A) a neighbourhood community based organisation which contains meeting spaces, community café, training and learning projects and an independent advice centre (Chase); (B) a work integration organisation (Necta) which offers training and work in building and landscape gardening skills; (C) an officer from

the local authority economic development team; (D) officer from the regional Job Centre plus. For the study these roles were taken to correspond, respectively, to a community based advocacy style organisation; a third sector work integration organisation; to those engaged in the local municipality; the administration.

At a glance ratings of 4 key EMDELA indicators as assessed in their locality from different actors in location 1: Nottingham

Indicator	1. Local Decentr	2. Co-op and Networking	3. Profiling and case management.	4. Work integration & social inclusion
Nottingham - Organisational type				
(A) Advocacy Org	**	***	*	*
(B) Work integration org ²³	*	***	*	**
(C) Municipal org	**	**	*	**
(D) Admin org	*	**	**	**
Estimated total: All orgs	6*	10*	5*	7*

6.2.2.2 Local decentralisation

(A) Advocacy Organisation

For community based organisations in a deprived area like Nottingham extensive use is made of special programme monies to fund their support work around social inclusion and employment issues. Such programme funds have constantly changing priorities - delays in national budget setting can affect local organisations badly – especially around cash flow and retention of staff. Special programme funds tend to have more opportunities to be shaped locally.

(B) Work Integration organisation

The work integration organisation received all their funds from contracts – however the monitoring burden was high. In addition they echoed the sense of a great deal of inflexible ‘bums on seats’ output counting which is required by the different programmes and administration but fails to look at the real outcomes needed in their locality.

In addition to this is the fact that there is a growing complexity. Within the Authority there is not one source for contracts anymore – so there are relations with many different departments – although this diversification can provide some more stability in that not all contracts are coming from one single location in the Authority. Contracts are also increasingly being ‘bundled’ into a wider range of services which make them only suitable for bigger contractors such as private sector organisations that have the capacity to manage such bids. So while third sector organisations’ expertise has often gone into the development phase of deciding what is needed in terms of provision they do not necessarily benefit from a contract which may ultimately emerge.

Where there have been pilot projects run by Job Centres these have been welcomed as providing more programme flexibility. Nevertheless geographical boundaries have meant

²³ It was suggested at the National Hearing that some of the ratings were over optimistic in terms of the amount of co-operation and networking work integration organisations received.

there are many different programmes especially with some funding programmes and this provides added complexity to third sector organisations working with disadvantaged groups.

(C) Local Authority

The Local Authority has had to step back from some of the labour market work it had previously been involved in due to there now being no funding in this area. So there is no Active Labour Market Policy in the local authority and it tries to engage creatively with these issues in different ways. They pointed out they tended to have 'less of a role at the table' without funding: 'with no delivery work it is hard to have clout at the table.' It appeared as if Intermediate Labour Market organisations, as a method to reduce unemployment and provide training routes for disadvantaged people, had gone out of fashion and was seen as an expensive option by government.

There are local targets on the numbers employed and those with low skills but these are essentially 'bums on seats' output targets which are local derivatives for national targets. The lack of resources to make local policy was a thorny issue in Nottingham. The demographics of the Authority's boundary – which coincides with the inner city area - has meant meeting government targets has been hard. If people prosper and move out of the inner city area to a nearby suburb that means they move off the patch and no longer count in the indices. There are other consequences of the lack of 'locality' in policy terms: geographically the joint commissioning arrangements between Learning and Skills Councils (LSCs) and Job Centre Plus (JCP) don't work out well in Nottingham because the low scale of activity and low numbers mean the central target figures cannot be reached.

In policy terms the LSCs and JCPs are pulled in different directions. The LSC's priority is to move to skill up people to the standard of NVQ 2 qualification which it is hard for very disadvantaged to reach. Meanwhile Job Centres want to move people back into work as their priority.

In addition where there has been devolved power it has gone differently in different agencies. Job Centres have gone to a stronger regional basis; LSCs have moved to regional basis linked to Regional Development Agencies (RDAs). The RDAs were given local economic development but now the Local Authorities are undertaking this kind of work via the government's new Local Area Agreements strategy for agreeing service provision at local level: 'overall the LA gets squeezed out.'

(D) Administration

The need for there to be flexibility in aims, measures and funding of labour market measures was seen as important by the various local actors involved. From the Job Centre Plus (JCP) perspective there was felt to be increasingly some flexibility in what they could undertake which was very different to the situation five or ten years ago. The development style roles of some staff was seen as a new departure which was welcomed and, perhaps unsurprisingly, local actors wanted more discretion with the funds they managed. An example in another town was the idea of having 'Learning Champions' as part of the 'test bed' programme. This could make use of current unemployed people - or those who have recently undertaken some work or training – to encourage other people in a similar position to move into progression routes even if it was not always paid work. Such activities could reach into community venues or local places and would seem less officious than Job Centre staff undertaking such activity. Such pilots were seen to be positive examples of the opportunities that could be provided by flexible funding.

However overall in the Job Centres budgets remained largely centrally determined and needed to be targeted at nationally defined priorities. The new framework of Local Area

Agreements and the Department of Work and Pensions' (DWP) City Strategies were felt to offer some greater flexibility for Job Centres in their roles. These were both areas where they could be involved in partnership work with other agencies.

Nevertheless this could provide conflicts between local and national priorities and so the strategy had been to align their own national public service agreement targets with local targets to reduce these tensions wherever possible. In 2007 there will be increasing attention given to the numbers of people on incapacity benefit and early work around encouraging such claimants to come in voluntarily for an interview or complete forms on their readiness for work is beginning. This is an important new area as in a town like Nottingham the number on this benefit are very high – up to three times the amount of those who are on Job Seeker's Allowance (JSA).

The Job Centres are not the only players in the labour market arena and to some extent there was a feeling that while the multiple funding sources provided opportunities for flexibility and partnership working that the multiple sources of income could cause confusion at local level for clients. There could be a plethora of agencies and names with different brands which could make it difficult to signpost clients easily to other services. One response to this has to rationalise from different providers – so in Nottingham there is just one provider now compared to 18 months ago. Such providers of labour market advice and support services can - and do - subcontract some of the work to smaller organisations. This can also reduce the transaction costs for Job Centres of managing multiple contracts.

The Job Centres were involved with the local Learning and Skills Council (LSC) and the Local Authority in a Skills Board for the town. They also played a role in considering wider provision in the Local Strategic Partnership and other bodies associated with special programme funds. The local authority was also taking a lead in a strategy looking at new investors in the town and how jobs or training for local people could be leveraged out of such urban developments. The aim of such initiatives is to generate joint strategies around work and training provision. In this sense we could argue there is not one single local employment policy but rather a range of policies with different targets some of which were agency specific and some of which were steered by partnerships. This will be discussed further below.

6.2.2.3 Co-operation and networking

(A) Advocacy Organisation

Networks and partnerships are well developed particularly using special programme funding such as Neighbourhood Renewal Funding (NRF), which is targeted at the most deprived towns and neighbourhoods, and these support the multi-agency strategy work of the Local Strategic Partnership (LSP). The LSP is a planning forum which includes neighbourhood organisations and work integration organisations as well as the Local Authority, Job Centre and Learning and Skills Council. They act to prioritise and activate outcomes and have some pots of money which can be tailored to local needs.

For community based organisations the networks and partnerships are seen as good but it is felt that community organisations are not really equal partners in these networks. Community groups engage with issues at neighbourhood level and have good intelligence of what is happening – this can mean a good focus on micro issues – eg problem families or those who need additional support perhaps to avoid losing accommodation due to benefit changes because their circumstances have changed. They have good local knowledge and can be locally responsive to social inclusion issues because of their 'spread.' In other words community based organisations can offer a multiple range of provision which can support people – it is not a 'one option' organisation. This can be useful for progression routes for socially excluded. There can be an integrated provision which provides a range of entry

routes for disadvantaged people. Nevertheless the existence of a broad range of services may not be recognised in funding contracts.

The funding arrangements 'twist and turn' and groups have to be creative to get funding. There is a high amount of networking necessary and access to political or officer level to remain in touch and get things done.

(B) Work Integration organisation

The work integration organisation is well aware of a range of planning forums and networks with the Local Authority (LA). In some cases these can bring together the Learning and Skills Council, Job Centre Plus staff and the LA at a senior level. They also have a range of partnerships with different parts in the LA which links people to guaranteed interviews at the LA at the end of their involvement with the work integration programme. There is good co-operation and networking with probation and Children's Services (around care leavers) – two important areas for the organisation's clients.

They gain access to forums and networks at quite senior levels. They were invited to join a 'scrutiny panel' – a mixed group of outsiders who comment on the work of the Authority – this in itself has provided access to wider networks.

One important part of any such networks is to work with local insiders in the LA or the political structure who are important for getting things done – there is a need for champions inside the other organisations and agencies to advocate or gain access is important

There were problems with the contracting with the LA in the past because they just had just one major contractor – a particular department in the Local Authority. Now they have a more diverse range of clients to cope with the danger this presented to their finances: different departments of the LA and other statutory agencies such as LSC, Job Centre Plus and private sector. However contracting is not seen as stable funding environment for their work. Merging at local levels with other 3rd sector organisations has been one response to gain mass and contracts.

In some cases, although there may not be flexible policy development at a local development – due to national targets - there can be greater flexibility at implementation level in practice – although it was felt this should not be over-exaggerated.

(C) Local authority

For the Local Authority the partnerships are important 'You need to team up and work out the priorities more flexibility locally.' With unemployment being a declining issue the problems are now seen as around skills and qualifications at NVQ2 level. Lots of the Dept Work and Pensions work ceased around 18 months earlier along with the European Funding and the special programme around regeneration (Single Regeneration Budget – SRB). All this shows why the Authority has much less of a direct role in employment issues now.

The policies around competitiveness and social inclusion are at times in tension – although this may not always be a bad thing. The City Development Strategy covers ideas like developing the city around creative industries, science and technology, graduate retention, and skilling up the workforce. While these are important activities for the economic development of the city they are not necessarily sectors that will benefit the most disadvantaged. This is very different from the focus of a work integration organisation's priorities which might be around training up people for the retail, catering and hospitality sectors.

However in practice it may not be such a problem as some of these 'higher skilled' sectors of the local economy do not require much resources from the Authority to develop as there is market pressure in this direction anyway. To take retail space – for which there is a demand from the industry – the Authorities' actions may be about seeking to expand the city's boundaries or the facilitating of planning regulations. Economic growth can happen of its own accord with relatively little action from the municipality. Developing say science parks, for example, can encourage development in the long term and facilitate bringing people together.

They have also seen it as important for the Authority to develop more multi-faceted roles and relations with work integration organisations. Previously the relation could be characterised more like 'dependency than partnership' and with concentration on a link to a single department. Now many different departments within the municipality hold relations and contracts with such third sector organisations. Longer term the market mechanisms mean more diverse relations between work integration organisations and the LA. It remains an open question whether for the municipality this means sacrificing an overview and a long term planning role or whether it simply represents a move to a simplified contract by contract relation.

Often it is special programme funding such as Neighbourhood Renewal Funds (NRF) that enables the pattern of services to be put together coherently at local levels. NRF projects support the unemployed – not necessarily just the long term unemployed – and can be more flexible in supporting the unemployed into employment. There are a range of areas such as Retail, Catering and hospitality, driving, admin which can be target areas for long term unemployed people to move into as entry level jobs. The LA have acted as brokers to enable these training and progression routes to happen with elements funded by JCP and LSC. NRF paid for parts of this work, 'oiled the wheels', and acted to get community-based organisations to refer people from hard to reach areas to such projects. It is in many ways the opposite of what was originally intended from NRF – which was to be special money with the aim of influencing the mainstream services! Now there are cases where it is being used to link up the plethora of mainstream and special programme funding which is being co-ordinated by different partnerships and agencies.

The Local Authority have developed a competitiveness strategy, a community strategy, and a city development strategy. Important partnerships it is centrally involved in around training and employment include the Greater Nottingham Skills Board - aimed at skills and linked to the NRF; Local Strategic Partnership – aimed at worklessness and regional developments particularly large development projects through the RDA. Another important and positive development around co-operation and development is having seconded staff from JCPs moving into partnership and intermediate bodies.

(D) Administration

For the Job Centre some rationalisation of the different partnerships around skills and training will probably be necessary. There are seen to be perhaps an overloading of partnerships and networks. Apart from its involvement with the Local Authority in the Greater Nottingham Skills Board, there are the Local Strategic Partnerships, the projects associated with the Neighbourhood Renewal Funds and the European Social Fund monies. However it was sometimes felt that between regional (RDA) and sub regional (city and counties) level – there was sometimes a clash between large scale investment strategies and the needs for a more localised strategy which looks at social inclusion. The third sector was seen as more complex and Job Centre Plus's (JCP) needed more time to build relations and contacts with such organisations. Secondments of staff were also cited as being important in fostering co-operative relations. The JCP faces official restrictions as to which data on employment

issues can be shared with partner agencies and it was understood that at times this acted as a barrier to closer partnership work.

6.2.2.4 Profiling and case management

The term 'profiling' was not well understood and when it was explained most agencies tended to downplay its significance.

(A) Advocacy organisation

Profiling and case management is sometimes seen as located within the role of the personal advisors based at Job Centre Plus's who are allocated to New Deal clients in the 'Gateway' phase. Such roles were not seen as of much importance in supporting people by the Advocacy organisation. There is not much contact between the Advisors at the Job Centres and community based organisations or, where such a contact exists, it is mostly a perfunctory relation. The Advisors are not seen as highly skilled – rather they are perceived as officers charged with the task of getting people back into employment as quickly as possible.

For example with the 'tax credits' scheme (designed to reduce the burden on low paid working families) the issues of the central administration of these well intentioned benefits can provide large problems for poor people who may not have a consistent budget and cannot afford to run up 'arrears' where money has to be repaid. Issues of advice on benefits and appropriate routes back into employment often fall to independent third sector advice agencies operating from community based organisations. Such roles are not seen to fall well into the remit of the Advisors who are perceived to have different priorities and targets.

(B) Work integration organisation

The advisors at Job Centres were seen as erratic in their approach to clients by the work integration organisation and it is felt to depend on the person rather than the role. Some of these Advisors are felt to work very hard however they may then not meet their targets – it is noted that there is a high turnover of people in these roles and those that undertake the role with some enthusiasm and flair tend to leave quickly.

There is a lack of sensitive and skilled referring of people to the organisation – work integration organisations are seen as a convenient dumping grounds for difficult clients who may have little interest or pre-disposition to the particular organisation's expertise. Inappropriate referrals are common and unhelpful to the organisation and client.

There is high degree of recycling people through successive schemes – such people do not necessarily 'stick' either in work integration schemes or move into paid employment in the open market – although sometimes the work integration organisations do gain success in unlikely cases.

(C) Local Authority

Not much is known of profiling and its efficacy with local authority officers. It is not seen as very important nor is much known about it. This is particularly the case with the current strategic role of local authority where they have less contact with direct work in the field and so are not in close contact with the detailed operation of programmes.

(D) Administration

Within the administration the role of Advisors as highly qualified 'social work' style professionals is downplayed. There are however different kinds of advisors for different disadvantaged groups – to advise on different programme requirements and different agencies – and these people have a different skill mix. A newer development will be the Incapacity Benefit Advisors as the disabled group becomes a target and priority group for moving into or towards employment.

Training for advisors will consist of the usual range of internal courses however the basic advisors would not necessarily be expected to have university degree level education. A low level of skills is needed for the basic role – although in some cases individual employees may exceed the basic specification. Generally the Job Centre Plus saw that Advisors work well for those close to work and the job market – they can refer them to touch screens or local papers and provide some encouragement to get them into work.

6.2.2.5 Work integration and social inclusion

(A) Advocacy organisation

The Advocacy organisation was aware of some people getting lost to the system – they may drop out of benefit claiming and then can be vulnerable to the grey economy - in some cases drug dealing. For this (small) group their social exclusion was being intensified by some of the processes. As the Job Centre targets shift towards people claiming Incapacity Benefit– people are already coming into independent third sector Advice Services with concerns. There is a subtle pressure to tick boxes to 'show willing' about ability or preparedness to work and exaggerate their real ability in this arena if they feel they may be deprived of benefits.

(B) Work integration organisation

Target groups are common and form part of the target culture for work integration organisations against which their work is funded. However this can provide difficulties where target groups may not be available in certain localities although other equally needy groups may need support. Monitoring and evaluation criteria are often forcing unrealistic target groups to be sought.

The contracting environment also requires these organisations to get people productive at an earlier stage. There are drop outs who are not ready for the programmes: in many cases there is a need for pre-employment skills: moving people straight into a job – even in a work integration organisation - may not be realistic. This could mean a tendency to 'creaming' – so they may work with difficult clients whom other organisations would not take on – but, nevertheless, these may not be the most highly disadvantaged people.

In the early stages of a client's involvement in the work integration programme there is a high drop out rate – arguably a filter process. If clients are not motivated to a certain level they will not be able to benefit from what a work integration organisation has to offer – higher support needs cannot be offered in the organisation although once 'in' staff will work extremely hard and can refer people to other specialist agencies – often third sector organisations - for debt or alcohol dependency. Overall the style of their intervention could be called embedded learning – where learning is undertaken to a large extent within the context of tasks and work rather than formally. They maintain zero tolerance to drugs and alcohol in the workplace although refer people if they need wider or more specialised support. Ex-offenders form a high proportion of their client group.

There is a chance that post –programme people may move into a job in the wider labour market – sometimes with the organisation itself. The aim now is to try to provide a place for a longer time period and then get people an interview for a job. The emphasis now has to be on quality not quantity for them because of the funding mix. They see the role of the Local Authority as an employer could be important in providing access routes for disadvantaged groups.

Progression routes are important – both from the level below being able to take advantage of a work integration organisation's offer - but also in helping provide routes for clients to go to after leaving the organisation. They are developing progression routes especially for young excluded people – but there is a gap with the 16 – 19 year olds at present where little is being done.

The emphasis on jobs and training has meant the organisation has experienced some drift from the wider community sector – it had closer links to other third sector organisations in the past. This has been addressed recently by starting to re-build these links. Arguably the contracting process had pulled the organisation into particular emphasis – however the contracting market is important for the survival of the organisation.

(C) Local Authority

The Local Authority acknowledge that there is a large degree of 'churn' whereby hard to reach groups are hard to finance and simply pass back and forth between different work integration programmes. They see the need to put more emphasis on moving people directly into a specific route with a specific job and less on training for generic skills in a particular sub sector or arena. The other tendency is for third sector organisations to move more into the arena of young people and training – partly because of the need in this area and partly for reasons of programme financing.

(D) Administration

Less is known about wider services for social inclusion needs by Job Centre Plus's – referral to other agencies is always possible – however their own focus is on employment. They acknowledge the need for more progression pathways including work-based learning and volunteering. Volunteering as a 'pre-employment pathway' for job preparedness is seen as a side that will become more important particularly for groups who are at some distance from the job market. Third sector organisation are seen as an important locations for offering job preparation and job search in a variety of locations around the city. The aim to deliver community based employment and training is an important development they would like to see progressed.

6.2.2.6 Outcomes

(A) Advocacy organisation

Advocacy organisations have little capacity to systematically monitor the performance of programmes – however from their close contact with clients they can often spot the way people 'drop out' of the system and can have a case study approach to the way programmes do or do not work well for certain groups of socially excluded.

(B) Work integration organisation

They do some of their own monitoring on longer outcomes. Some people do move away from the area and are difficult to track.

(C) Local Authority

The local authority have no role in tracking clients or the performance of programmes at a micro-level.

(D) Administration

It is hard to track people – this is particularly true when people move out of the area. However in any case there is no systematic tracking of people from New Deal once they are beyond three months from the programme. It is acknowledged that after these periods some people may ‘re-appear’ in the system (the churn referred to earlier). With New Deal the operational pattern seems to be one of close monitoring of each stage in the process against a target culture however there is less in-depth evaluation undertaken at a local level post-programme. Evaluations of programme efficacy at a more strategic level are commissioned at national level.

6.2.3 Case study 2: Bristol

6.2.3.1 Background to case

Interviews were undertaken with an officer from the local authority economic development team; an officer from the regional Job Centre plus; a not-for-profit recycling organisation that provides some work integration opportunities in paid work and volunteer work (Sofa) and a neighbourhood community based organisation (Hartcliffe and Withywood Community Ventures) which run a variety of projects around employment, training and leisure, they have meeting spaces and a drop in café and other community projects also have a base in their building. For the study these roles were taken to correspond, respectively, to those engaged in the local municipality; the administration; a third sector work integration organisation and a more community based advocacy style organisation.

At a glance ratings of 4 key EMDELA indicators as assessed in their locality from different actors in location 2: Bristol

Indicator:	1. Local Decentr	2. Co-op and Networking	3. Profiling and case management.	4. Work integration & social inclusion
Bristol -Organisation Type:				
(A)Advocacy org	**	**	*	**
(B) Work integration org	*	*	*	*
(C)Municipal org	**	**	*	**
(D) Admin org	*	**	**	**
Estimated total: All orgs	6	7	5	7

6.2.3.2 Local decentralisation

(A) Advocacy organisation

Overall there was felt to be a lack of local flexibility and the ability for local people and agencies to do things was very constrained from the advocacy organisation’s perspective. This was particularly true around national programmes organised via the Learning and Skills Council and the Job Centre plus where there was a need for much greater flexibility. Job Centres were seen as highly target centred – from priorities derived from national targets.

Learning and Skills Councils were seen as being highly centralised too and the imperatives to cut layers of management meant local flexibility had been further hampered.

These factors made it hard to develop comprehensive Active Labour Market Policies locally in any formal way. However interesting initiatives around work, training and social inclusion were being taken by coming to agreements between agencies in the locality. These were developed through partnership and networking mechanisms, usually with special programme funds acting as the driver to develop creative responses while remaining within the central targets of the statutory agencies.

In addition to sitting on partnerships bodies they deliver training themselves, for example, for young people with Learning and Skills Council funds and co-financed from the European Union. They do not deliver any more for Job Centre plus because the size and scale of the contracts is too large. An advantage for them is that they have Further Education college status – so they can be a conduit for LSC funding. That means as an organisation they can offer people adult education but also volunteering opportunities.

(B) Work integration organisation

The work integration organisation undertakes recycling activities. One part of the organisation gains items people no longer need – particularly furniture - and moves these to people in need. The other part of the operation is to siphon electrical equipment that would go for waste, sort it and then move it out of the waste stream. These items are mainly white goods and TVs. This part has been stimulated by the European WEE directive on the disposal of electrical goods. They have previously (2004/5) been engaged with the Job Centre's 'Step Up' programme which took people who had been on Job Seeker's Allowance for 6 months. They employ 25 people and 10 irregular volunteers. There are 6 offenders from probation employed as drivers' mates and 5 life sentence people for 1 – 5 hours per week as unpaid labour. Much of the work is low skilled and suitable as entry level work for disadvantaged people. Their social benefit can be seen as centring on recycling, providing low cost goods to people in needs and providing some work and volunteering opportunities to excluded groups.

They are not aware of local Active Labour market policy. Most of their contact with statutory agencies is around the waste and recycling part of their work. The pattern here is of short term funding and tight cash flow. They must always be looking for ways to bring in more cash: in 2005/6 there was £1.15m coming in and £1.10 going out. Their income was made up of £500,000 shop sales, £400,000 grants and £150,000 contracts. The grants that year were exceptional in order to finance the depot (£200k from Big Lottery and £200k from Defra programme on waste partnership). They don't get any grants from the Local Authority.

They did get some contracts with the Local Authority eg they had some spare capacity with some of their vehicles and could use this for work with schools. Contracts are seen as rather 'grand a word' – most of the work is with informal agreements eg with the Education Department. They have some bigger work, for example, with SITA (a waste company) which is part of a Public Finance Initiative waste collection programme in one of the 4 unitary authorities they cover. They have been trying for several years to get the council to acknowledge, via service level agreements, the work they do on waste. They have relations with Housing Associations (taking out bulky items from the houses which could be used by others in need) and will soon have a service level agreement with the Housing Department to take the best material left in vacated houses. There is also a composting and recycling network – which has met from time to time – but it has not been very dynamic. They feel many of the initiatives they have been involved in have come from their own drive rather than from any network activities.

(C) Local Authority

The local authority has been active in several initiatives around Active Labour Market issues locally over the last few years. These can be seen as consortium/partnership projects; strategic initiatives to influence the local economy with a focus on employment and skills. These have mostly been funded by special programme funds. Overall these initiatives, some of which have now ended, can be seen as evidence of a push to engage in Labour Market policy locally through creative partnerships and use of different funding mechanisms.

(a) Construction into work project

This was a consortium project with Job Centre Plus, the Construction Industry Training Board (CITB), the local college, and the Learning and Skills Council (LSC). This was a brokerage service with links to the CITB. Basically it was a construction training project and ran for 8 years and had training contracts with the LSC. It talked to companies who needed labour and had about 100 apprentices per year who were then supplied to these organisations. The project 'completed' [ended] in winter 2005 – a decision was taken to wind it down following an evaluation report. It used funding streams from 5 sources – including ESF; SRB; Urban: European Objective 2. There were a range of partners in this: prisons, probation, not for profits organisations. The job centre had originally approached the Local Authority and were very keen on the concept, although much of the day to day work was undertaken by the Authority. Job Centre Plus was used as vital match funding although there were sometimes difficulties with their Contracts Department on this part of the arrangement.

(b) Pathways to Work.

This was a placement agency for people disadvantaged in the labour market. There were 28 sub-contracted organisations involved including some were not-for-profit organisations. They agreed to take on people who were unemployed. Job Centre+ approached the LA in the 1990s to say people were falling outside the New Deal and wanted to do something. This was financed via ESF and involved much chasing of different rounds of funding.

(c) West at Work

This is an example of strategic work around urban development which links to employment issues. West at Work is an initiative the local authority have developed which examines the employment needs in the region and sub-region. For example they have identified: retail, tourism and hospitality, and Information Technology as key economic areas. West at Work is made up of statutory bodies like the Learning and Skills Council, the Regional Development Agency, the 4 Local authorities in the area and colleges. It is funded by the RDA/LSC by £2m for 2 years and the aim is to gain local jobs. It also helps other smaller Local Authorities involved so they can sit in and learn about how these structures work - a kind of mentoring role.

(d) Section 106 'planning gain' programmes

Looking at development sites (for example in the planned expansion of the Broadmead shopping area) a key task force development group looked at employment needs to try to match them to local levels. So on the Gateways to Construction programme the aim was to get 4,000 into jobs and to address this they have sought to bring in the voluntary organisations to the strategic process. An example of this is that they have got the developers of this new retail site to agree a community outreach person (now appointed) to make links with local community groups and consider local needs. Another example is in Imperial Park near Hartcliffe and Withywood. Here they would like to see the old cigarette factory site - where many local people were made redundant when the plant closed –

redeveloped and improved. If the site becomes a retail park they can seek to influence this to make sure some of the money goes to local people for training and employment.

(e) An entry level work scheme for New Deal clients to gain access to entry level jobs in the local authority.

This project was basically developed by 'a one man band' (Ed) and it could be seen as an example of public service 'intrapreneurship' by a council employee so it is described in some detail. The origins were that some of the elected council members were pushing the social inclusion agenda at that time and there was pressure on Human Resources committees on jobs for local people: the local authority is the biggest employer in the sub-region.

The New Deal work started around 1999. Each department in the Authority was asked to take on a certain number of New Deal clients. Ed brought people in different departments together. He then worked with the Job Centre Plus and other trainers in the area, basically all those interested in jobs for the disadvantaged. It was mainly about under-25 New Dealers. There were 2 sides: working with Authority departments and managers to get them motivated and then working with Job Centre Plus on getting appropriate referrals.

Initially the Authority got the job subsidy element from the New Deal programme and Ed let the managers in those departments who took the new entrants keep this. However some managers were not concerned about this so he kept their portion centrally and used it for purposes related to the project. Initially it was 6 month only contracts. He argued many times they should be longer – eventually after some years it was approved by the committee that there would be substantive contracts. Some Trade Union officers and Human Resource staff were worried about substitution effects – so it was agreed to test the model. Ed had to work with some of the Authority managers who were initially oppositional. A feature of the programme was a full rate of pay for the job and a 12 month probation period (this meant there was 6 months New Deal money and then still another 6 month probation).

He built up good relations with the New Deal advisors at Job Centres in many locations and let them know what kind of clients he needed. He had quarterly sessions with them on how to get people to complete the application forms to an acceptable standard. He followed up all the shortlisted New Deal applicants – failures and successes and he ensured that all applications came to him first. The advisors still let clients submit very basic application forms so this programme involved Ed in lots of training of the advisors. The advisors had a very high turnover so every 3 months there was continual re-training. He came to know the different kinds of advisors who had different roles: for example on disability; over 50s; under 25s and so on. At meetings every three months he brought together Local Authority managers as well as district managers from the Job Centre responsible for the New Deal. Overall the Job Centre were highly pleased with the scheme although they could not change their policies on, say on amounts of training or quotas of people from particular groups.

During the period 1997 – 2003 there were 150 New Deal eligible people who went through the programme and it achieved national recognition. The experience was very good – Ed tracked people up until 2004 and retention was good. Even now some of these people are still with the Authority but they are not tracked formally anymore.

The programme did not really work post 2003. It was mainstreamed it but this was probably a mistake – it went down after that – it probably needed the drive and motivation of an innovator to lead it. The Authority are now adapting this idea in some of their work in the Neighbourhood Renewal areas.

(f) Finally it is recognised that Hartcliffe and Withywood Community Ventures – which is not a work integration organisation as such – has a significant effect on the local economy. It is a community based organisation but over 200 people in South Bristol are employed on its site

– one of the biggest employers in that area. At least some of the core staff team have progressed into those roles from special programmes run in or around the site.

At times there has been some flexibility and the Local Authority has negotiated on the programmes in which it is a partner via the Local Strategic Partnership. Some room for manoeuvre has been found and some of the rules have been softened in certain specific cases. Occasionally, for example, networking with other Authorities had revealed scope for flexibility has been found elsewhere and this was then discussed locally. For example stated success rates on ESF programmes might be adjusted if the authority could argue it has match funded some of the work. Such negotiations have been helped due to a secondee from Job Centre Plus playing a role in the partnership bodies who understood the needs of the different agencies.

(D) Administration

For the Job Centre Plus flexibility is seen as ‘limited and reducing.’ There are no *prescribed* programmes to tackle worklessness in that the Job Centre have no control on how it is delivered and contracted locally. But in the Gateway options there is at least a limited ability to design elements locally. So for example in Bristol, with a bigger Black and Minority Ethnic (BME) population than say Cornwall, they can decide on some elements of the support package to clients. Apart from this, contracting for special European Social Fund monies allows them to design some elements. This has been so with the use of objective 3 funds - which is all now committed – which has helped to fill some gaps in provision.

While flexibility and targets are fairly fixed, the policy frameworks locally seem more blurred. New Deal is co-financed from ESF – so that programmes depends on how the Department of Work and Pensions decide to use the fund. ESF is in fact covering what would have previously been seen as mainstream programming. Bristol also has special funds such as Neighbourhood Renewal Funds, and previously it had SRB and Objective 2. However it was felt that in Bristol there is no single clear policy framework that frames the funds or could extend how it is used. The special programmes were seen to be led by the Local Authority – there is an Action Plan and then organisations bid for parts of the funding cake – this was not seen as strategic way to draw up or prioritise programmes for maximum impact.

The West at Work initiative was seen as going in this strategic direction especially where it looks at key employment sites such as the new Broadmead shopping expansion. The Regional Development Agency has provided finance to support this initiative with the model being one of information, advice guidelines, training and upskilling. The aim is to advise outside companies are coming in on how they can use local people’s skills. So there is a 3 year project at West at Work looking at (a) key sites and (b) key skills.

At neighbourhood level there is an integrated employment initiative funded by Neighbourhood Renewal which the Local Authority is overseeing. It reports through the economic group to the Bristol Local Strategic Partnership. The aim is to co-ordinate the many different services in the area: mapping existing provision and considering the gaps.

It was felt there was no model of what is needed either from a supply or demand side. They have been working on an Employers Action Plan and will report on this shortly. The kind of model that is needed might look at the unemployed and talk about engagement using a pro-active approach: as there are enough jobs now in Bristol for every adult the gap is around skills, abilities and people’s motivation. How can people be reached who don’t go through the door of the Learning Centre or the Job Centre or anywhere else? It is important then to consider the barriers - the lack of language ability or skills or people’s caring duties or their health. In that sense employability skills are important areas to focus on – not the NVQ areas – but basic skills – like having a routine, being able to turn up to work on time. There could be an examination of job brokerage. At present the policy within Job Centres is actually

moving away from this and more to a web based method. At present there are 3 ways for the Job Centres to offer people a job (a) telephone enquiry from the person; (b) the touch screens in the Job Centre and (c) via the internet (which offers the same content as the touch screens in the office).

Then from the other side – the demand side – there is a need to work with employers to engage them and to give them advice where they need it. The bulk of employers in the area employ less than 200 people so they often don't have specialist advice in-house. So they may need advice on how to handle an employee who has particular problems.

6.2.3.3 Co-operation and networking

(A) Advocacy organisation

There is a high degree of partnership working, according to the advocacy organisation, although this is mainly based around funding initiatives often short term in nature. In this respect third sector organisations are highly engaged. They are involved with city-wide partnerships and a sub group looks specifically at employment and training. They manage the South Bristol forum - it has emerged around funding issues - and they also deliver a European funded project. Another piece of special funding arises from a section 106 ('planning gain') agreement which provides monies to the area. This arises from the closing of old industrial plant – discussed earlier - which can lead to the leverage of special grants for community benefit from the developers. Partnerships are often formed around such special programme funding and these have sometimes morphed into new alliances as a given funding regime ends and a new programme emerges. For example the employment projects came originally from Single Regeneration Budget (SRB) and have now morphed into Neighbourhood Renewal Fund (NRF) projects – which itself ends in 2007. The employment partnerships have representatives from the various interested groups for example people from neighbourhood groups; 2 staff who deal with ex-offenders, Connexions Youth Service, and Job Centre Plus.

There are however pointers to partnerships around strategy functions particularly around the city wide networks on young people – these can arise from the demographic profile of particularly disadvantaged areas which can attract cocktails of funding from different sources. While these special programme funds may provide a given impetus and motivation and avoid stagnation –the contrasting position is that at times they provide a lack of permanence for the different agencies involved.

(a) Roles and aims of partnership working

The city wide partnership has a sub-group around employment and training – this is basically seen to perform a strategic function while for Job Centre Plus it can offer policy development routes. There is a steering group for delivery. It also has a function in assisting with regeneration and the group works in the way that the previous regeneration partnerships worked. So it accepts grant applications and funds small community groups in a way similar to New Deal for Communities programmes.

(b) Contracts, local knowledge and social exclusion.

They have a knowledge and expertise as a small organisation of the kinds of social exclusion faced by the people they are working with. Yet the contracts for much of the work around employment and training have been won by a big national organisation – possibly a private sector organisation. Looking back over a decade ago - before the LSC existed - there were around 20 or so training providers in this area– now there are around six. What has happened is the same principles as in business with mergers and larger organisations

winning contracts to deliver services. This kind of development was felt to ignore the asset of local knowledge which these organisations hold.

(c) Inflexible programmes

It is important to consider the areas on the periphery of funded localities – a third of the housing estates in the nearby area would miss out on European monies although they have some people facing extreme disadvantage – this is due to there being pockets of deprivation in the midst of areas of less poverty. This is an important contribution such organisations could make to a local understanding of social exclusion. It has been welcomed that the Neighbourhood Renewal Fund monies have not been quite so strict or clumsy as some of the European funding streams in this respect. In addition voluntary organisations need to have considerable reserves when accessing European funds due to cash flow needs, high administrative demands as well as the length of the audit trail through a variety of agencies and eventually to Brussels. This has meant sometimes expenditure already spent has been retrospectively deemed ineligible.

The cocktails of funding can mean organisations like this are able to provide – or partner agencies based at the same site can provide - a variety of services such as substance misuse advice alongside other advice and services for the community

(B) Work integration organisation

The work integration organisation is aware of the Local Strategic Partnership (LSP) but it operates at a higher level than is of direct interest to them. They are not aware of a group which specifically examines the issues of importance to them from a work integration perspective. However one of the 11 trustees of the organisation is from Job Centre Plus and this linkage is found to be important.

On the whole they do not have a sense of the public authorities 'knocking on their door'. They offered an example where their back office was set up as a wood working workshop for the refurbishment of furniture with provision for 12 young people to gain training in carpentry. There was one instructor and only minimal improvements needed to make the furniture servicable. An approach was made to the Learning and Skills Council to develop the resource. They were provided with a list of learning providers in the area to contact but got very little response. Finally the space had to be converted into office accommodation and rented out thus depriving perhaps 50 young people per year of training as a result.

An exception to this trend was that they became involved with Step Up because the Job Centre approached them as they had been involved in New Deal. They were involved in 04/05 in this programme where someone who has been on Job Seeker's Allowance for 6 months would get 50 weeks work in the organisation, 90% of this would be Job Centre funded – there were around 12 people and some of these were taken on as employees in the organisation.

They still undertake some work around Pathways to Work as well as placements from organisations working with people with mental difficulties, YMCA, and Shaw Trust and in this way they reach people who are socially excluded. They take people from providers such as Future West and now Career Finder. This brings in around £300 pw for a person for 4 days a week but the supervision and paperwork is not costed and is considerable. They used to deliver Job Search and would like to consider delivering NVQ but it would take time to train their staff member and they need him full time on the job. It would also involve them in considerably more paperwork/record keeping/attendance sheets – which is very expensive to maintain.

From the probation service they gain good feedback. Although they gain free labour from clients of that service they undertake the supervision. A service level agreement detailing responsibilities has been agreed. Turnover of clients is high and the volume of people passing through is also high. Overall they feel they would like to be able to offer more support– but this is hard to do with the management capacity here - with this degree of activity and complexity they estimate they would expect 6 managers but only have about 2.5. They have no particular expertise around debt counselling, addictions etc and other agencies undertake such specialist functions.

With other organisations, such as SITA, the private sector waste company, work is purely contractual. It is to SITA's advantage that they can be associated with a not-for-profit organisation working on waste reduction. Nevertheless this is a big and important contract.

(C) Local Authority

The relevance and functions of the Local Authority's engagement within partnerships was discussed in some depth in the previous section around decentralisation so will not be discussed in more depth here. Third sector organisations, as was seen, have a significant input into a variety of the partnerships which engage with social exclusion. Nevertheless these are often driven by special programme funding which have their own targets often, but not always, driven by national priorities. The pattern of related services such as debt counselling, child care etc is not necessarily integrated in contracts to any one organisation but programmes might fund such activities to be delivered by a range of other agencies. In some cases we see some of these services coming together and being available 'under one roof' in community based organisations.

(D) Administration

The agenda is seen by the Job Centre Plus to be very broad with a complex pattern of partners in Bristol. There has been a strong attempt to be inclusive to many agencies including third sector organisations but there can be a question as to how effective this is in practice. There is not a coherent framework and there are possibly too many forums.

For example there has been a plethora of different issues and funding streams: even with European funds there has been Equal; Objective 2; Objective 3 and European Social Fund. They had done some Neighbourhood Planning – originally organisations were deciding how to spend the Neighbourhood Renewal Fund monies. They aimed to identify joint action and planning and decide on the fit of the neighbourhood provision around enterprise and advice for example to the city wide view. It felt very complicated. There is also now a 'digital' initiative in Bristol to link up deprived areas. Is there some duplication in all these activities? Are there some things that are not getting done? With all these initiatives there is however no clear focus on looking at what the problems are and how the agencies can operate on these.

At a national level the programmes and funding are also administered by, and relate to, three different government departments: so the Local Authorities, Learning and Skills Council and Job Centres all relate to different government departments. At the same time each department wants discretionary money on their own government priorities. At the Job Centre if they wanted to do a pilot they would have no money. They have expertise to bring to the table but no cash, so they can only do work through leverage of other agencies. All of the three kinds of bodies have different amounts of flexibility. The Job Centres see themselves as having very little.

In their work with clients they have a standard operating manual – such as timings for certain activities with clients. But if there is an area where there is very high unemployment – maybe there are migrants or certain groups with high unemployment rates they are not able to offer

more time. They can try to do jobs fairs and bring together local employers but it is very small scale work and in a way they can only reach the people who are closer to the job market. Hence the issues of 'creaming' the better clients while others get 'recycled' through the programmes.

Their fear is that the new Local Area Agreements on service delivery standards that have been a good vehicle for planning in other areas may not work very clearly in Bristol.

There can be problems when trying to be very inclusive. If there are consultative events voluntary sector representatives can turn up – and as good lobbyists – can sometimes have more say than is justified. To some extent they are worried about finances and whether their projects might close but it is important that attention is given where there are projects that are not effective as they maybe should close. The other reasons why the pattern is complex in Bristol are to do with the number of layers of funding: from Neighbourhood Renewal; LEGGE; SRB; the last parts of Objective 2. Some of these are starting, others finishing.

The Job Centres do not offer specialist services (such as childcare, addictions, debt advice advice). Such services would be provided by other agencies – however Advisors based at the Job Centres might refer clients to such other services locally.

6.2.3.4 Profiling and case management

(A) Advocacy organisation

Overall the profiling role was not well understood or thought to be important.

(B) Work integration organisation

On the programmes they were running the Job Centre staff would come once a week and see the people and raise any issues involving a case that might cause concern with the organisation. Otherwise there would not be any contact with the Job Centre staff.

(C) Local Authority

This was not an issue understood.

(D) Administration

The personal advisors system is a feature for clients on Job Seeker's Allowance but not for anyone else. So clients on Incapacity Benefit cannot access Work Experience/Self Employment options or the Gateway provision of New Deal. They can get an advisor yes but that Advisor cannot access those programmes for the client.

The personal advisor is not seen as an 'in depth' service but more of a gateway. It could be intense though, in theory, so an advisor for the 18 – 24 year programme could see a person every week for 16 weeks – say 40 minutes a time at maximum – but it is doubtful in fact whether there would ever be the capacity to do that. Probably a young person would be seen, say, 8 times in that period.

There can be more support for some people. Special programme funding from ESF was developed for a drug users project to which they could be referred. But whether the advisor always will recognise when to refer, and in which situations a problem is caused, say, by drugs, was not necessarily certain. If a person needed various interventions then they could

go on the Progress to Work programme. But there could be areas where there were gaps with no provision – for example for persistent offenders or those with mental health problems.

It was not certain whether the advisors have the skills to assess people. They are at executive officer level. Staff are no longer appointed on a basis of their qualifications but on a competency model. Their level is hard to describe - they might have level 2 skills in one area of their work, level 3 in another. As a general guide most of the Advisors would not necessarily have A levels but they are encouraged to train for NVQ level 3 in Advice and Guidance.

6.2.3.5 Work integration and social inclusion

(A) Advocacy organisation

(a) Target groups

The staff at Job Centres were felt to have been able to work more flexibly in the past. A five minute interview given to a person who might never have worked or been in the labour market is not seen as likely to be successful.

The Job Centre Plus offer is thought to work relatively well for Job Seekers Allowance. However to take their locality as an example: unemployment is apparently low at around 2.2% - whereas it is much higher in the city centre. However, despite this there can be significant numbers who are lost in this low average figure – so there may be high pockets of lone parents and there can be 10% on incapacity benefit in some parts of this area. There is a Housing Association nearby which specialises in this field of health problems so it should not surprising there are concentrations in this way.

For those on incapacity benefit the requirements of the Learning and Skills Council or Job Centre Plus do not fit. Previously their organisation had run a Job Centre Plus programmes. When they re-tendered they had to bid for the whole district (effectively what used to be the area of Avon Council – a huge area covering many different types of place, urban and rural). The Learning and Skills Council wanted to run programmes bringing people in for 30 hour per week. From a community based organisation's perspective they can see that for someone who has never worked this is too much and it won't work.

(b) Support measures

They are concerned about wider social inclusion. With the under 18s work they have funded their own type of personal advisors, with the Connexions youth service, and though this they can refer people to specialists around health and sexual health, drugs and alcohol. There is an alcohol and drugs project based on site – and also an ex-offenders organisation based there – although these are separate organisational referral is said to be easy. The personal advisors will also take on issues like anger management, counselling, progress reviews and can organise work experience. In some cases they would refer people to South Bristol Advice Service for other advice needs. All of this is dependent on both mainstream and programme funds and their ability to tap into other resources - so the drug and alcohol work is a city-wide work funded through Community Safety funds.

(c) Funding is not stable

There is a dependency on programme funds (although some of these have continued in different ways over the years) –looking at all the programme funds the exit strategies are the same: become a Development Trust organisation; go for Big Lottery charitable funding, or seek mainstream funding. If an organisation got Learning and Skills Council or Job Centre

Plus funding – these were 2/3 years of funding but they were annually reviewed according to the organisation's performance.

(d) Social inclusion: people lost to the system

The chief executive has been in post 20 years and has noticed the revolving door effect – with some people and families coming onto programmes for the third time. In some ways the benefits system skews it. (i) For example consider households with lone parents or with an unstable partner who is unwilling to give up benefits and the woman is the tenant and attracts benefits. (ii) In the Neighbourhood Renewal Areas the adult male population is undercounted – it is similar to what happened when the local income tax tied to voter registration was introduced (often dubbed Poll Tax) when people 'disappeared' from the register. They are not signed on and they live in the cash economy. This is now officially recognised and the grant funding streams to this area have been upped by 10% to adjust for this but in some areas it can be up to 17%. (c) There is also the issue of migration both legal and illegal. So overall there is the issue of the invisible excluded.

Connexions did some research in some of the postcode areas near the project. There were 220 16 year olds who could not be found 2 years later – mostly people in this area do stay around – so where are they? They weren't listed as either in employment, education or training (a category now referred to as NEET). Taking the LSE/European programmes city wide there is a target to engage with 600 young people and in the last year they reached 420 people through outreach work and drop in sessions. A further point to consider here is that in this work *engagement* with the young people was achieved but not *progression* – that was a bigger step.

(e) Social inclusion: moving the issue between agencies

Education policy is playing out a similar issue. With increased numbers being excluded from school, the 'drops outs' are staying dropped out and it will get worse rather than better: there are 4 secondary schools and 2 will convert to new City Academies – so the exclusions are likely to increase – the head teachers can see this and are working on an alternative curriculum.

Social housing is another issue – Housing Association are slightly more expensive than Local Authority provision – so there is the link here to benefit packages and the minimum people need to get into work. The Working Tax Credit raises some issues here too (i) for some it is a very successful benefit – especially if it can be made to work administratively; (ii) but for others there is some evidence to show it has an effect on the job market – depressing wages but also people keeping their hours low to avoid losing the credit.

(f) Benefits system not flexible

There are some issues about young people and the benefit system too – they may go into work at 16 hours per week in retail jobs but the employers want flexibility – they may want less work some times when trade is slack – this frequent adjustment of wages is hard for the benefit system to cope with.

(g) There used to be some 'work trials' available to long term unemployed but these don't exist now.

(h) Benefits system – tensions between government departments

People tend to get multiple benefits which creates a problem. Housing Benefit is administered by the Local Authority and other benefits by the Department for Work and Pensions. It is hard working with 2 bureaucracies – but the two need to work in tandem –

they depend on each other. People can easily get up to 8 week in arrears with their housing costs and this needs co-ordinating.

(B) Work integration organisation

Many of the organisation's staff come from difficult backgrounds – ex-offenders particularly and a fair number of other disadvantaged groups. Some people work in the organisation have difficult family lives – their children might be in court – the attempt is to accommodate this to a degree but they have to have a notice of absence – there are 8 vans and 8 drivers – it is crucial – if they people don't let the organisation know they have to lose a day of their holiday. The work requires resilience – to be out in all weathers and carrying loads.

On the Step up programme – they were allowed a day off to do training –which did happen – and probably about half are now employed in Bristol. Not much support can be offered– the basic offer is a job – this is what many of them want – some haven't worked for 10 years.

(a) Volunteers

It is hard to get volunteers – it isn't the typical place to do 'nice' volunteer work. People come to the organisations via the volunteer bureau in town. Overall it is important resource for the organisation it probably represents 6 man years of resource – say £75k from probation people. A few long term volunteers come – they are semi-skilled. One person is on incapacity benefit and has been there since 1990 – some come 2 or 3 times a week. There is no direct contact with the Job Centre. On the project they need 40 people a day but only have 25 – so the free labour fills the gap.

(b) Wider social inclusion

They don't get to know about the needs of the people or their background with New Deal people who come to them. Probation does a risk assessment before they send someone.

(C) Local Authority

See earlier section where the wider strategic work on provision of social inclusion work alongside work, training and employment is discussed in relation to strategic partnership work.

(D) Administration

The Job Centre plus are very tied in to targets determined nationally. On New Deal 18 –25 and lone parents there may be wider social inclusion needs but this kind of provision would have to be provided from partnership funds. On Job retention – there is no funding for this work. Where there is no allocation of money all the Job Centre can do if they want to be active would be to lobby the Department or engage with the community and voluntary sector.

Other parties are seen to have more freedom and to varied degrees: Primary Care Trusts and Job Centres are very restricted; Learning and Skills Councils have some local discretion; Local Authorities have a little more.

The desire would be to have more freedom and discretion. There was an idea with New Deal to have more local flexibility but those ideas seem to have not gone any further recently. It needs proper time scales to have greater freedoms and finance. District managers have a very small discretionary fund but when it is announced it has to be spent within 9 months. But time is needed to plan and discuss – the fund is around £70,000 per year – they could

enable a few ideas to be tested. There was also a Black and Minority Ethnic (BME) fund once to give a bit more flexibility in this area.

(a) Disadvantaged groups

The Job Centres are clear on the disadvantaged groups which are well known. Detailed figures and data on clients into programmes could not be offered without further discussion however national and regional figures are publicly available.

(b) Blue skies wish list

A 'blue skies' wish list for helping socially excluded back into work might include:

- More proactive engagement with people on benefits (especially those people on Incapacity Benefit).
- Organisations to offer support to people on Incapacity Benefit such as confidence building.
- New deal is 'not seen as too bad' overall but its services could be made more widely available to other groups.
- Step Up offered a support worker to keep people in work which was good. They acted as a broker between the client and the employer once they were in work.
- Streamline the movement of benefit – they had tried a trial of this idea to give parents support around getting them the right kind of childcare.
- Signing up 'employer champions' they are out to run a business and some of this integration work is a strain for them Job Centres or partners could help them out - they might not know how to deal with e.g. someone with mental health problems.
- The benefits of working could be stressed more by other professionals – so health workers and others could point out the benefits of working to people so the message is coming from other sources – it was felt that not enough is done on this.
- The Tomorrows people pilot could be extended – for example getting people into GP surgeries to give employment advice there.

(c) Role of voluntary organisations

It was felt to be naïve to think that employers would take people who were very distant from the labour market. Social firms – galvanising volunteer opportunities and providing a social route – this could provide steps and progress towards getting into work.

Volunteering can be a step in this direction – it doesn't necessarily have to be a full time programme – it could be an opportunity for a few hours a week for a lone parent. The voluntary organisations are probably more 'fluffy' than Job Centres. While Job Centres are perhaps half way offering a bit of help, most employers will be harder faced. So volunteering can be a start for some people. This would not be like the New Deal Voluntary option – that requires 30 hours per week so it is mostly charity shops and bigger environmental projects – most voluntary organisations can't offer that much. Overall a programme of that many hours requires a lot of commitment for the person and they are probably not that distant from the labour market if they can do that. Something much lower scale for the people who are distant from the labour market is required.

(d) There was some agreement with the notion that contracting processes are squeezing out smaller providers – they now just have 1 contractor and pay them the same as previously

when there were many contractors - so they must be paying the smaller organisations less money than they were getting before.

6.2.3.6 Outcomes

(A) Advocacy organisation

See the points made by the Advocacy organisation on their work to track down those who disappeared from the system. The monitoring and recording arrangements they undergo are set down by statutory programme guidelines.

(B) Work integration organisation

There is no capacity to follow people up after they leave the organisation – however there are informal links and so there is some anecdotal evidence through people who keep in touch with them. On quality –work has been done with an umbrella organisation BACEN on ‘areas for improvement’ which is a quality process.

(C) Local Authority

It would be important to be able to have access to information/statistics from the Job Centre. It was also seen as important to share goals and objectives. So the City Council is now leading on the Employment Action Plan (which involves the Regional Development Agency, Local authorities Job Centre Plus) and to bring in organisations like Hartcliffe and Withywood Community Ventures. The aim here is to ‘join up the wiring’ on what is happening where and what activity is going on and what needs to happen around employment and training.

(D) Administration

They have many information systems about how many people go into work. With ESF there are some measures but with Neighbourhood Renewal work it is hard to know what the impact is. With the projects in the voluntary sector they probably do not have the evidence on what their impact has been. Within the partnerships discussions are still continuing on the issues of measurement –overall it was felt good measures are not currently available. There are overall figures on unemployment and claimants but this can also be affected by people moving into the area, and people moving out, so it is hard to track what is caused by measures/services delivered locally. People want to know information from the Job Centre such as the numbers of Black and Minority Ethnic people in work: moving into work – that kind of information is not collected at benefits level. It is not possible to track easily between the figures the Job Centre have and what other organisations are doing. JSA clients are not tracked beyond 3 months from the programme end.

Organisations are getting funding from different sources so it is hard to get commitment to these processes – some have funding from lottery, or Office Deputy Prime Minister so how can they spend lots of time collecting all this – it would be unreasonable to ask for that – and even for the Job Centre – it is too much work – the figures would all have to be re-entered and it would take too much time, there are overall national figures but that is not broken down conveniently at local level.

A work integration organisation would have New Deal, Step Up – and they cannot be expected to ask, keep and analyse all that data – it would take too much time. So it is hard to quantify on the impact of the programmes. To get hard facts to make decisions at local level can be difficult.

6.3 National Expert Hearing

The emerging findings from the interviews with over 10 persons from 8 organisational settings in 2 cities were discussed at a national hearing held on Tuesday 3rd October 2006 at the Mallside Meeting Space, Oxo Tower Wharf, Bargehouse, London. There were 10 participants (with 2 apologies on the day). The group consisted of practitioners from third sector work integration or social enterprise organisations; policy makers from national government; an independent policy organisation, university researchers in policy and implementation around work, employment and training, a policy person from a national voluntary organisation, and for contrast, an expert on urban and regional policy from a developing countries' perspective. Participants have not generally been identified in the text apart from where this was important in acknowledging their specific work.

Participants were given in advance a copy of a scoping paper as background (essentially the first part of this report) and a summary of the project aims. They were presented on the day with some bullet point feedback on the main findings from the two cities. The format of the National Hearing consisted of a general introduction to the themes of the research and a highlight of some of the findings followed by participants feeding in some general comments from their perspectives. Participants then examined some of the indicators in more detail. Dialogue was allowed to flow with attention given to points of agreement with the emerging findings and divergent views. Some indicators – such as profiling and outcomes – received less attention reflecting participants' particular strengths and also the relative weight of the findings. Issues around decentralisation, co-operation and networking and social exclusion provoked most excitement and debate and appeared more crucial.

Copies of the agenda for the National Hearing, the participants list and some of the briefing materials are contained in the appendices.

6.3.1 General points

There were some general overview points made about the work. Firstly, the kinds of indicators described were seen to be very representative of a mainland European approach to the issues by some of the participants with their emphasis on delineating formal models of how a service might be constructed. Secondly, there was a suggestion that an additional indicator set should look at the issues from the view of the individual experiencing work integration – taking into account their views of the services and the extent to which these might be disappearing or reducing – although this view was also challenged. Thirdly, the 'at a glance' table looking at the indicators was seen as helpful but it was pointed out that account needed to be taken of the sustainability of the dimensions examined rather than a fixed star rating approach. Fourthly, in policy terms there were tensions between the two key statutory players around jobs and training: the Department of Work and Pensions view was primarily driven by the aim of getting people into work and this was seen as the primary route out of poverty. Another view was held by the Department for Education and Skills which saw a complex mix of skill development as an important path out of social exclusion.

6.3.2 Local decentralisation

The themes of both local decentralisation and partnerships were seen as extremely important components from the statutory perspective by providing a way to offer services locally that could be tailored to local needs. The differences across the statutory sector had an effect. Job Centres, for example, were pulling back from a local role and there was relatively little activity occurring that was not national in conception. This was seen as unfortunate in that Job Centre staff had been given insufficient flexibility to develop some of their ideas which could be highly creative. Meanwhile there had been restructuring taking place with Learning and Skills Councils moving to a regional level and with a reduction from

144 to 90 delivery units. Overall the local scene was seen to be in a state of flux, a moving picture with agencies changing priorities and foci and partnerships changing their composition. Several participants pointed out in the National Hearing that there has been a high staff turnover amongst many of the statutory partners and indeed this has meant that at a local level the consistency and local intelligence often resided in the local voluntary sector, which ironically in some localities, could offer more stability over time than its statutory partners. Nevertheless there was a perception that the contracting environment was meaning shorter term perspectives for agencies in all the sectors.

However the nature of contracting was also having effects here: contracts were becoming the important vehicle for delivery of services, as has often been noted, but in addition contracts were increasingly being offered in larger units. It was acknowledged by many at the National Hearing that this meant the contracts were increasingly not really 'local' at all. In effect what was happening with procurement was that in many cases organisations with a national reach were bidding for large regional contracts. This move to bundling contracts in larger geographical units, with complicated and multi-faceted components, was tending to force out the opportunity for local and known providers. In some situations in the North West it was pointed out third sector organisations had come together to make bids, but providers of New Deal services had found it harder to network or tender for work in most locations.

The local decentralisation of Labour Market Policy was viewed pessimistically by many participants at the National Hearing, from the public and third sectors, both in terms of budgets and policies. Nevertheless it was also noted that people in local agencies often found creative ways – sometimes despite the structures – of getting round these problems and trying to create locally relevant solutions. This work was happening beyond and outside the wider strategies. For example within statutory organisations some 'public sector entrepreneurs' often found ways to stitch together funding to create budgets for important work in the jobs and training arena. This kind of 'guerrilla innovation' was also happening within the voluntary sector and between sectors. Nevertheless it was questioned how far this kind of approach was sustainable.

6.3.3 Co-operation and networking

Civil society organisations and networks were acknowledged by most participants at the National Hearing as an important part of the mix of players at local level but such organisations were now needing to be increasingly choosy about which partners they might have. At least one person at the discussion felt that the 'at a glance' star rating table should reduce the 3rd sector rating on co-operation to 2 stars. Indeed partnerships were seen at times as simply bilateral mechanisms for procurement for one of the agencies.

The local level partnerships could often best be seen as 'flags of convenience' under which organisations might 'sail together' but the 'wind' driving these was often specific and short term funding around current priorities. Such designs were not necessarily leading in all cases to the building of strong long term linkages or tangible connectivity around shared aims. Specific skills needed to be developed to work in partnership and these were often felt to be lacking and given insufficient time to be nurtured before pragmatic issues of delivery needed to be agreed. There was a feeling that a stronger model of partnership needed to be developed which would be based on a longer term framework of collaboration. Linking needed to be done but who was doing this – who got funding to do any of this important work?

Reporting mechanisms and aims tend to be codified in contracts. One difficulty with the contracting environment has been a decrease in sharing and an increase in secrecy according to some of the participants at the National Hearing. Once a contracting process began to emerge from partnership work – with interested bidders being integral members of that same partnership – open discussion tended to decrease. The partnership process can in

such situations lead at times to less sharing overall. The geographical clumping of contracts into larger bundles had also led to the standardising of provision and offering less local variation. This was felt to be as a result of cuts in civil servant numbers which made managing a large number of different contractual arrangements harder. These cutbacks have in effect made smaller local contracts uneconomic to manage for the statutory bureaucracy and this encapsulated the tension between efficiency versus local governance.

The effect of larger successful bidders has been that they have then sub-contracted to smaller local providers often with less money than previously. Some parts of the provision have been lost as a result both of standardisation and bundling, for example, some of the support to employers to engage disadvantaged workers has now largely disappeared. There was some speculation that the grouping of contracts into a smaller number of bigger contracts was designed to test out the further privatisation of Job Centre Plus functions.

There was a range of contrasting and questioning views about partnerships. One view was that there was a tendency for special third sector interest groups interested in a highly localised issue relating to their own beneficiaries or constituencies to shape the agenda of partnerships too much. This can be limiting to the idea of a such co-operation taking a broader strategic views on issues collectively. On the other hand there was a suggestion that in one northern town there were more individual organisations working on a particular social issue than there were people affected by it – one implication might be that merging might be effective as well as partnership. Others felt partnership working could, at times, be a luxurious and expensive way of working involving much liaison and meetings with high transaction costs. East Anglia was felt by some to offer a model for good partnership working amongst voluntary organisations in particular. Elsewhere Barnsley – in the ex-coalfields area - had provided a good example through a ‘testbed’ programme of where organisations had bid for a learning communities programme and this had led to them becoming ‘stitched together’ in a coherent way in terms of activities. A report from the Learning and Skills Council is available on this work.

It was pointed out that there are tensions between the Treasury’s need to maintain control of expenditure at the centre and the idea of local participation and decision making for effective local delivery. The Regional Development Agencies (RDAs) represent an attempt at the decentralisation of certain government mechanisms in the 11 regions in England, but they remain unelected bodies and can, in effect, be an additional level of bureaucracy. At the worst they can insert an additional level of negotiations on roles and responsibilities between national and the county or city level. Decentralisation was seen to be much more meaningful in Denmark and Germany and France by discussants at the National Hearing who had professional experience of those states.

The variability and accessibility of different parts of the governance structure locally was evidenced by the way that many third sector organisations had found accessing Learning and Skills Council funding as relatively straightforward whereas with an agency like the Job Centre Plus it was very hard. Local Strategic Partnership’s (LSPs) sounded good on paper as planning partnerships but were felt to be a waste of time in practice by some of the third sector participants at the National Hearing. They were seen to have spent too much time agreeing floor targets but it has been very difficult for third sector organisations to then actually bid for funds to undertake the work. Meanwhile the newer structure of Local Area Agreements was seen, by comparison, to offer a much more positive process although funds were also hard to obtain.

6.3.4 Profiling and case management

Profiling was not well understood in the terms described in the study. It was felt that case management and profiling implies developing a set of criteria which help define

characteristics of particular groups. It was suggested that New Deal offers a 'virtual gateway' and most unemployed people would not realise they had been through such a process.

It was felt that Job Centres' advisors should be more reflective with clients. The Skills Agency (part of the Department for Education and Skills) tended to the view that it was not enough to just concentrate on NVQ levels, as such a utilitarian approach is unlikely to be flexible enough for some very disadvantaged people. Budgets around personal and community learning had therefore been introduced to recognise that learning may need to encompass a wider context.

Overall, profiling and case management approaches towards unemployed people were not seen as playing a major role – if indeed they existed - and little was known about them by participants. Most participants at the National Hearing were considering the issues of work integration or local decentralisation from a more strategic level rather than the micro operational level of how any given agency undertook its work. The 'profiling' work of clients at Job Centres was seen sceptically in terms of either playing any strategic role in employment or in terms of routes out of social inclusion – indeed this echoed the view from the Job Centres themselves who do not see the personal advisors as playing a highly sophisticated in-depth role.

6.3.5 Work integration and social inclusion

The focus of the discussion in this section mainly centred on the link between wider support measures for social inclusion and work integration. Figures around clients in short term programmes and employability codes were not areas of expertise within the group.

6.3.5.1 Policy issues

At a policy level there remained tensions between an 'economist' orientation in the Department of Work and Pensions where a 'Jobs First' approach is taken along the lines discussed in the scoping paper by Mike Aiken. To move people into jobs first is best in this view and the quickest way out of poverty.

There has been a DfES strategy for how to work with the third sector in some limited areas. Working with the third sector is seen as obviously important by actors in the statutory sector but the mechanisms to make this operational are less well developed. Even the new Local Area Agreements have been slow to achieve this.

It was pointed out that co-operation was sought from voluntary organisations in the early stages around work integration – small organisations could often work with grants or small contracts. This work has since shrunk but there has been nowhere for voluntary organisations to feedback why they stopped taking people with the larger contracts regime.

On local decentralisation quangos had inherited contracts from organisational restructuring – they moved these contracts to voluntary organisations – this was seen as a sign of decentralisation working.

6.3.5.2 Role of third sector organisations

Voluntary organisations may not really be involved in work integration and social inclusion. If the client group an organisation are working with can cope with undertaking the activity (take recycling work) then these groups can have a large impact on the take-up of, say a New Deal type programme. Nevertheless for the voluntary organisations the emphasis is on accomplishing a task relating to their mission and not necessarily work integration.

Strategy and social inclusion: many voluntary organisations were not involved in training before New Deal but did need work done – so these programmes were ‘extra hands’ to them. Mostly organisations needed people because they had more work than they could cope with. New Dealers need to be delivered but there was not necessarily an expertise on managing this work.

By far the greatest amount of the work done by New Dealers in Andri Soteri-proctor's research project was perhaps fairly unskilled manual work and in charity shops (see below).

Taken overall the greatest number of charities are very small - employing one person – this may not be noticed by research on the ‘role of the voluntary sector’ in undertaking certain activities? The voluntary sector is more about engaging with the community than providing employment. Overall there was a lack of unskilled manual work as entry level route to work.

6.3.5.3 Social inclusion

The programmes around work integration and social inclusion were sometimes put together at local level by third sector organisations. Nevertheless certain statutory funding is brought in to do this. The Learning and Skills Councils are sometimes a major supplier of monies for social inclusion. The learning and support fund on childcare is an example of support for child care which is provided through the Department for Work and Pensions by the Learning and Skills Councils.

From a work integration perspective, individuals should be moved forward through programmes. Clients with disadvantage could feel very let down – local organisations work with them and then see these people disappear. Housing Associations are now running job search but not doing it effectively – the One Stop shops have less facilities than are needed.

6.3.5.4 Post National Hearing comments

One of the participants, Andri Soteri-proctor from Manchester University, who had conducted a significant study around voluntary organisations making use of New Dealers kindly sent in these additional comments after the National Hearing which are included in this section where they are particularly pertinent.

‘In my own research, I found the organisations that remained as (active) partners with the Job Centre Plus are those that offered unskilled manual work (eg., recycling, charity shop work etc.). They had characteristics that put them in a position to cope with problematic young New Dealers...

‘The voluntary organisations... [in her own study on New Deal]...primarily engaged to advance their own missions, not because their mission was to do with work integration...[so we might delete social inclusion from the label of work integration in these cases]...

‘Without additional resources (which many of the organisations in my study did not get) and sufficient time, the organisations most able to continue with the programme are those that can provide unskilled manual work and that can benefit significantly from this. This is unfortunate as my research shows that voluntary organisations can offer a variety of meaningful employment opportunities and add benefit to their communities (the unique aim given to voluntary sector partners) when they are given additional (sufficient) resources and time.’

6.3.6 Outcomes

There was a general dissatisfaction with some of the 'output' based counting which was widely used for monitoring and evaluating programmes. While monitoring processes were ubiquitous outcomes for clients and tracking them post-programmes was not usually done systematically. Individual projects might adopt local systems and there were national or regional one-off exercises but aggregated figures made it hard to track the outcomes for individuals. It was noted that some people did disappear from the system at times especially young people not in Employment, Education or Training (sometimes referred to as NEET).

6.3.7 Round up

At the end of the National Hearing participants were asked for their final quick suggestions on key issues in this field – whether previously covered in the discussion or not. These have been grouped here under general headings.

6.3.7.1 Local decentralisation

- What kind of strategies on work integration and social inclusion would the local actors (voluntary organisations, local authorities, Job Centres, Learning and Skills Councils) want to have? Are we clear on this?

6.3.7.2 Role of civil society organisations

- The voluntary sector can provide a variety of meaningful work. This can also bring about a social benefit to the wider community but it needs resources for the voluntary organisations to manage it otherwise it will be unskilled work with no training.

6.3.7.3 Social inclusion and work/training

- Refugees and asylum seekers often consider that Job Centre Plus programmes fail them. These groups want and need support programmes to move them into work. They are able to work and often have good skills to contribute but they may lack language skills or bridging qualifications to accredit their professional credentials in the UK. The fascination with a Jobs First approach at the Job Centres means that wider training more suited to their needs is overlooked.
- There is a need for unskilled manual work to provide entry level employment for some workers.
- Some of New Deal programmes [ie for young people] have a compulsory element. They are also very short programmes. The combination of having reluctant workers for only around 13 weeks is problematic.
- Research in this area tends to be 'tribal' so research by a homeless charity, CRISIS, asked homeless the most important thing for them and 30% said 'getting a job.' So is it work first or not – how do we assess these issues?
- Increasingly jobs are of high quality and demanding more and more skills. Call centres now are taking 'blue collar' (manual or non-professional workers) which require computer and communication skills to a significant level. Unskilled entry level jobs are disappearing from the economy which makes it harder for the socially excluded.
- Recent media discussions have focussed on a rapidly changing workforce with divergent features: there are increasing numbers of workers over 50 years who may be considered 'workfree' – some of these may want to retrain and not accept early retirement or

unemployment. Will older workers increasingly want to join work integration programmes, what will the effect be on younger or less skilled workers?

- The effects of skilled young migrants (typically from Poland) in London may show up the relatively unskilled groups of socially excluded already in the UK and these may remain excluded despite an apparently buoyant economy.

6.3.7.4 Outcomes

- Funding of programmes around work integration is a crucial issue. Funding issues tend to be avoided with the result that there is an emphasis on the quantity of people moving through programmes with no examination of the quality of the jobs or training provided.

6.4 Conclusion

In this section the roles of the different actors studied are considered: Job Centre Plus, Local authority, work integration organisation and advocacy organisation. The indicators are then examined in five areas: local decentralisation, co-operation and networking, profiling and case management, work integration and social inclusion, and outcomes.

6.4.1 The organisations

6.4.1.1 The Administration: Job Centre Plus

It is important to realise, from a mainland Europe perspective, that the New Deal programmes managed by Job Centres Plus are not themselves creating jobs. These programmes aim to support people into work via a variety of tools and processes but are not engaged in job creation activity. They act as a broker between the unemployed client and the job and training market, meanwhile holding access to benefit sanctions in the case of New Deal for under 25s. Wider social exclusion needs around childcare, addictions, benefit advice or 'job shops' would largely be provided by other agencies – even if the Job Centre Plus funded such activities in certain cases.

In addition the Job Centres hold very little discretionary funds to engage in partnership or pilot work locally. Even where such small funds exist it might amount to less than £80,000 (€116,000) per year for an initiative across a whole city on a one-off basis. In order to undertake any development programme they need to form alliances with other statutory or third sector agencies to gain funds. So, although they administer a 'core programme' on behalf of national government they do not strictly speaking have much local discretion. There is scope for some staff to network and undertake partnership work and there is much evidence of them engaged energetically in these processes. Nevertheless there is little flexibility in core budgets. In some cases there have been creative local solutions – being able to offer match funding in kind for partnership projects. In other cases they have been able to undertake small pilot projects. However, even in the case of offering contracts to providers of advice or support services, they can exercise relatively little control as they are squeezed to take on a few large providers. It is these providers who may then be able to offer a range of smaller providers sub-contracts. Alongside this is a central government imperative for 'efficiency savings' resulting in staff reductions and a move to a less personalised contact with the customer – with an emphasis on directing them to touch screens, or web-based resources. Personal Advisors within the Job Centres could be seeing as many 160 customers per month with contact time reducing to 20 minutes per person. Some types of Advisor do not have in-depth training and may face difficulties in having the experience to advise very disadvantaged people. At the same time staff seemed keen to have a more flexible budget to try out creative ideas they could envisage through their

understanding of the local or regional job market. It is perhaps not surprising that overall staff morale has been found to be getting lower year on year.

6.4.1.2 Municipality: Local authorities

Local authorities appeared to have more room to manoeuvre than Job Centres yet they had a diminishing role formally in employment and training initiatives. They could adopt a strategic role but as they had less to bring to the table their role in negotiations could at times appear weaker. For those that wanted to engage actively in Labour Market issues there seemed to be a threefold approach. Firstly, to become active in strategic initiatives in their town with other statutory bodies with the aim of gaining collective resources; exerting pressures on new urban developments for local jobs or training; acting to lever in money opportunistically; developing partnerships on training and skills with others to harness existing expertise in common directions. Secondly, to bid for resources with statutory and third sector organisations from special programme monies available from charitable, regional, central government, or European sources. Thirdly, to consider their own employment potential as an organisation and to devise entry level programmes for lower skilled posts for local people. A variant of this third approach, not part of this study (See Aiken 2006), is where local authorities adopt special procurement processes for their own purchasing to favour organisations working for the public benefit, for example on social inclusion needs, with the aim of building the local social economy.

Aside from these creative strategies local authorities had little formal funds, and may have had no formal policy, for local labour market policy, in the sense understood in mainland Europe. However such policy imperatives could be discerned in parts of other policies, for example, around skills and training, local urban development etc.. There seemed little flexibility in mainstream funds if local needs did not fit national targets.

6.4.1.3 Work integration organisation

Work integration organisations appeared to be undertaking important and much needed activity around disadvantaged people and work but were struggling to gain funds to do this. Funding pressures on work integration organisations operated in a less stark way but these organisations seem to face similar pressure – they would engage with disadvantaged people that other organisations might not take, but would not routinely have the capacity managerially to supervise the *most* disadvantaged: they had business contracts to fulfil and could not gain sufficient subsidy to afford to lose much productivity. Job Centres were keen to send unemployed people to them and the local authority were often active around working with them, nevertheless there was a sense that in national policy terms their important specialist role was currently neglected. They found funding regimes not flexible to local circumstances even though in practise they and other statutory and third sector agencies found creative ways to ‘bend’ programmes to local needs.

6.4.1.4 Advocacy organisation: community based groups

Community based organisations tended to have broader aims than work integration organisations, and perhaps for this reason appeared to be more ‘courted’ in a wider range of partnerships and perhaps had more flexibility in which funding sources they could utilise. It should be pointed out for a mainland European audience, the ‘community based’ organisations, considered here as advocacy organisations, were not small volunteer only campaign and advocacy groups, but were ‘community anchors’ which might own a building, employ at least 20 (or up to 200 staff), and have multiple community orientated projects running from their premises (See Community Alliance, Corsham Street, London for details on Community Anchors).

It appeared that in these organisations it was possible for the national picture to be 'put together' with a mixture of services (addiction advice, childcare, informal learning or volunteering, benefits advice) provided by them or partner agencies located on site or nearby and with a network to link them to work integration or training providers. These kinds of organisations had some independence to voice local concerns and could provide progression pathways for more disadvantaged people. Nevertheless their funding was mostly 'short term project' funding with little guaranteed core money.

6.4.1.5 The options for very disadvantaged people

The most disadvantaged people face the greatest problems. Within Job Centres pressures on Advisors in particular, were towards dealing with the less disadvantaged in order to meet tough performance criteria for getting people into jobs. Some disadvantaged could benefit from the semi-sheltered environment of a work integration organisation – if they were in a locality where such an initiative existed. But for the most disadvantaged they might be fortunate in finding an active community based organisation where they could gain access to more informal activities: volunteering, informal learning, associating in a community café, so they might find a pathway back into social inclusion and eventually work. A partnership project around skills or planning gain from a large urban development might offer a route into inclusion. However, much of this would depend on the dynamics of the local social economy, municipality and Job Centre.

6.4.2 The indicators

6.4.2.1 Local decentralisation

Key questions:

- What are the degrees of freedom and flexible budget for locally defined aims and measures?
- How far are Active Labour Market policies associated with programmes concerned with regional or urban development?
- Are there binding local agreements on aims of local employment policy?

Degrees of freedom

There is very little local flexibility and freedom, particularly for statutory agencies, around budgets. Job Centre Plus appear to have the least flexibility while local authorities have a degree more. Nevertheless, the pattern is one of using special programme funds – where these exist – to undertake creative new projects usually in partnership with other agencies. While this could be seen to have some logic – forcing a co-operation and synergy at a local level between agencies – partnership itself was not necessarily funded or always on a permanent basis. There were signs that in some cases these were expedient arrangements for funding purposes, a marriage of convenience, rather than long term relationship. Overall, all agencies complained about a lack of flexibility to meet local needs with national targets driving the agenda. The inflexibility of these structures and arrangements tended to be experienced by work integration organisations and community based agencies as well – although the latter may, ironically and despite insecure funding, have at times had more scope to manoeuvre than some of the statutory agencies.

Connections with urban and regional development

Integration of the socially excluded seems characterised, at a statutory level, less through individualised routes, despite the attempts at developing personalised approaches via Advisors at Job Centres. The emphasis has been on strategic approaches to stimulating the job market; taking advantage opportunistically of new urban developments; creating skills and training partnerships to benefit from these and to bid for funds either from regional, national or European sources. As would be expected civil society organisations strove to take a more individual and holistic approach with groups and individuals they worked with. Nevertheless work integration organisations tended to be highly squeezed to be productive and had little spare capacity to devote to the fuller support roles they could and wanted to perform. Special programme monies - regeneration funds and more recently Neighbourhood Renewal Funds - were seen as helpful by all agencies and sometimes these provided the only 'glue' at local level to stitch the initiatives together. There are a range of competing tensions about the 'local' with some statutory agencies moving to a regional base – others operating on a more city wide basis – which at times present confusions in roles and can increase the transaction costs of liaison.

Governance and agreements

Local Area Agreements are beginning to form the pattern between national and local government for delivery of services. Partnership arrangements at a local level, often involving special programme funds, between statutory but also civil society actors form the basis of much work around labour market issues. Contracting agreements and performance indicator obligations then tend to solidify the aims and outputs of such arrangements. Outputs themselves are frequently seen as crude counting of numbers rather than an examination of quality outcomes. The extent to which such partnerships are directly accountable to communities in a formal democratic sense is questionable but these issue cannot be tackled further here. Overall local labour market policy is not located in one place but is likely to be diffused or integrated within other policy and development areas (around regeneration, crime, health, training etc) amongst a variety of local and regional agencies.

Indicator

Indicators in this area could provide useful pointers for actors. In the UK they would need to take account of a fairly centralised budget and target culture within which all actors must operate. The extent to which 'binding' is understood in a contractual or a democratic sense may need to be amplified.

6.4.2.2 Co-operation and networking

Key questions:

- What relevance do civil society networks have?
- What are the main functions of any networks?
- What are the reporting mechanisms?
- How far are social exclusion issues explicit in contracts for work in this arena?
- How far are related services (counselling, child care, debt support) available?

Relevance and functions of civil society networks

Civil society organisations and networks are acknowledged as important within labour market issues and are invited to be involved. However, involvement in many forums itself requires high transaction cost for small agencies and the extent to which this acknowledgement is always realised in concrete terms around funding is more contentious particularly for work integration organisations. At times there has been a sense that some voluntary organisations are *over-represented* and may be able to hold unwarranted sway over decisions but based on quite small and particular constituencies and good lobbying skills. Nevertheless a wide range of forums, partnerships and other horizontal links exist at local level which offer opportunities for civil society engagement and sometimes influence. Many of these arrangements are driven by funding considerations and reporting is based largely on targets and funding. Some of the partnership arrangements were seen to be dogged by unequal relations, by third sector organisations, but nevertheless there were good reports of the effects of partnership and networking activities. The unstable nature of contract funded was more of a worry for third sector organisations. Some of the statutory organisations reflected that the number and roles of partnerships needed some rationalising as there were sometimes too many covering similar ground.

Social exclusion

Social exclusion issues may not always be included in individual contracts explicitly – particularly around work integration organisations – however there is often an expectation that other such support services exist and may be provided by other agencies – either third sector or statutory. The danger here is that they are not provided in appropriate locations or are missed out altogether. Examples of some integrated provision (benefit advice, child care, volunteering) can be found in some of the community based (community anchor) organisations although at times this seems less by policy design than by individual lobbying.

Indicator

There are indicators here that could be very useful in exploring how social inclusion issues are addressed (considering especially when social inclusion is a part of an integrated provision in close proximity, contracted out but available in a variety of agencies, and where there are gaps). The extent of third sector influence in partnerships and networks and the degree to which it is seen as insufficient or over-influential may be useful in the UK context.

6.4.2.3 Profiling and case management

Key questions:

- What are the qualifications of the staff undertaking case management/advisors role in Job Centres or contracted out agencies?
- Do case managers decide on the cases as well as financial resources to be devoted to any measures they recommend?
- How often might a client change from one profile group to another during, say, a year?
- Are there guidelines about how a clients requests; skill and qualification set; and family circumstances should get taken into account in their personal action plan?
- Do action plans consider addressing any issues like debt; addictions, social skills etc?
- Are there guidelines that determine whether a client might be considered unsuitable for further work in the regular labour market?
- How many active cases are individual managers handling at any one time?
- Can clients change their case managers?
- Is there an independent advice service around benefits exist – is it funded by the Job Centre?

Personal advisors: training and resources

There are a variety of Personal Advisors located in Job Centres covering different specialisms, for example, depending on whether their clients were on Job Seekers Allowance (JSA), Incapacity Benefit (IB) or were Lone parents. Taking the Advisors working with JSA clients they tended to not been highly qualified with a professional qualification – although appointment was based on a competences approach rather than on qualifications – however they would not necessarily have post-18 school qualifications. They did not necessarily have the experience or training to recognise the needs of highly disadvantaged clients. They were placed under a highly pressurised target regime to move clients into jobs and there was a high staff turnover. While a few were recognised by other agencies as being highly conscientious there was an understandable tendency towards such staff ‘creaming’ better clients at some speed to avoid being in a ‘club zero’ where they achieved no clients into work. There were indications from Select Committee evidence that such staff had few discretionary resources at their disposal to offer clients. Early evaluations had suggested positive feedback from some groups (eg lone parents) and, in addition, Advisors employed by other sub-contracted organisations (Tomorrow’s People, Work Directions) seemed to have been given more scope to develop their role. However, overall the approach within Job Centres was not seen as offering in-depth counselling and support for socially excluded people but rather as a way of contacting and encouraging people into work.

Specialist help

The approach can largely be seen as an operationalised version of a ‘Jobs First’ outlook as far as those socially excluded were concerned. While there were special programmes for some groups, people on addictions and ex-offenders for example, specialist help was mainly provided by outside agencies including debt and benefits advice.

Clients distant from the job market

There was a high degree of awareness amongst Job Centre staff that some clients were distant from the labour market and would need intermediate steps before they could, if ever, make that step – projects to encourage volunteering or informal learning were cited as possibilities here. However there were only small budgets available internally for initiating such activities.

Case load of advisors

Data on the case loads of Advisors prior to 2006 had not been formally held however the pattern had been around 100 to 140 cases per month with times per meeting going down to around 20 minutes - however the suggestion was that 120 to 160 cases per week would be the new benchmark.

Indicator

Indicators around Personal Advisors and case management approaches would be useful but would need to unpick the kind of service being provided and the aims of such services in order to compare 'like with like.'

6.4.2.4 Work integration and social inclusion

Key questions:

- To what extent are target groups who are known to be disadvantaged on the labour market (women, people with disabilities, lone parents, ethnic minorities etc) steered to specific measures (training, unpaid work, start-up loans) that are relevant to their needs?
- Sometimes people are assigned internally with a employability code (to delineate the degree of difficulty they might face in gaining a job, or their perceived distance from the labour market). Where this happens what proportions from the different categories take up which measures (unpaid work, training, start up loans)?
- How many clients go into short term programmes (under 6 months) as opposed to longer term options or paid jobs (over 6 months)?
- What proportion of clients get referred to other support services (debt counselling, addiction support)?
- Which support measures might be limited by a client's age (either too young or too old) – for example training, early retirement, unpaid work?

Target groups

Target groups are identified by most agencies for example young people (especially the NEETs –those young people not in Education Employment or Training), BME groups, parents with young children, people with disabilities, ex-offenders and people with addictions). Some fit into certain categories that are priorities for funding or progression routes but some do not. This can cause difficulties, for example to work integration or community based organisations, when they need to meet complex targets set nationally and filtered down to funding criteria which do not fit local circumstances well. While clients might be placed into different categories, depending on their degree of disadvantage and distance

from the job market, there were indications that this system was tied to a points system to assess Advisors efficiency in placing people into work more than a system to benefit clients. It is not easy to access local figures on placements into work from certain categories and sometimes data is not collected in exactly this form.

Referring

There is some amount of referring clients to other agencies which are funded to offer more specialist help. There are sometimes skills and experience gaps though within job centres where Advisors may not always have had the training to know when to refer people appropriately. Some of the New Deal programmes are age targeted: for the under 25s and for the over 50s. In these situations there are slightly different programme mechanisms for different groups. It would require further study to ascertain to what extent 'steering' of certain clients in directions that was unhelpful was taking place.

Other points raised here included the extent to which progression routes might be available – volunteering was seen as a particularly important option for those distant to the labour market. The quality of programmes – short term or otherwise – rather than the quantity of people passing through was seen as an important question by third sector organisations. For those clients facing multiple disadvantage integration is not easy and requires more attention and time than many programmes permit. It was well acknowledged that in some programmes that a periodic 'churn' and 'recycling' of clients back through the same programmes takes place. In some cases third sector organisations were seeing people disappear from the register for a while, disconnecting themselves from benefits but not moving into work. This tended to be exacerbated by a tendency to try to get hard to reach groups directly and rapidly jobs.

Indicator

Indicators which examine target groups, progression routes for certain categories, the degree of 'churn' and the steering of clients would provide useful data. Nevertheless data may not currently be collected in this format.

6.4.2.5 Outcomes

Key questions:

- What evaluation and monitoring methods are used to assess the performance of the measures and programmes taken up by clients?
- How often do any evaluation take place (regular routine monitoring, quarterly monitoring, annual monitoring, periodic in-depth evaluations, examinations of particular samples of clients)?
- Is there any tracking of clients 12 months or longer after they have used the services to ascertain their progress in terms of work status, wage level, steady employment, on benefit, signed off benefit but with no work?
- Are the results from such evaluations shared freely with partner organisations?

There is much monitoring undertaken although much of it is output focussed. There appear to be a few gaps in the evaluation and monitoring processes: for example the extent to which

people distant from the labour market move into sustained work and for those closer to the job market how do they fare 6 or 12 months after the programme ends? There are some logistical issues here both around the reporting burden for both Job Centre Plus and smaller third sector organisation and the extent to which data is collected to track outcomes for specific categories of clients. Difficulties are reported in sharing data due to data protection and confidentiality issues.

Indicator

Indicators here need to be more geared to whether outcomes, rather than outputs, are being measured. Tracking some clients over a longer term period would be useful to understand how different types of clients fare after leaving Job Centre Plus or work integration programmes. Some indication of the range and style of monitoring and evaluation processes might prove useful here as it is unlikely that one standardised tool, applied routinely will capture the necessary outcome data. Ensuring the monitoring burden is not excessive may also need to be ascertained.

Bibliography

Aiken, M. (2006), 'Towards market or state?', forthcoming in: Nyssens, Marthe (Hg.), Social Enterprises. Between Markets, Public Policies and Community, London: Routledge.

Aiken, M. & Bode, I. (2004) 'Non-profit organisations tackling unemployment in Germany and the UK: vigorous independent enterprises meeting social needs or the emergence of 'entrepreneurial not-for-profits with limited social liability'?' VSSN Conference paper. May 2004, Manchester. <http://technology.open.ac.uk/cru/publicatold.htm>

Amin, A., Cameron, A., & Hudson, R. (2002) Placing the Social Economy, London: Routledge.

Audit Commission (2005), Government Funding of Voluntary and Community Organisations, Working with the Third Sector Conference QEII Centre, London, 30 June 2005.

Audit Commission (2006) Comprehensive Performance Assessment, www.auditcommission.co.uk

Bode, I and Aiken, M. (forthcoming) 'The Black Box Problem', unpublished paper.

Collins, B., Lacey, M., O'Hagan, S. et al (2003) Measuring Impact: case studies of impact assessment in small and medium-sized voluntary organisations, London: NVCO.

Community Alliance (2006) Community Anchors – see www.communityalliance.co.uk, Corsham Street, London E1.

Community Business Scotland (2003) Social Enterprise Development and the Social Economy in Scotland: a report by the Bridge to the Social Economy Project, July 2003, <http://www.cbs-network.org.uk/bridrept.html>

Daguere, Anne (2004), Importing Workfare: Policy Transfer of Social and Labour Market Policies from the USA to Britain under New Labour; in: Social Policy & Administration (38) 1, 41-56.

DWP (2004), Building on New Deal: Local Solutions Meeting Individual Needs, Department of Work and Pensionss, 17 June 2004.

DWP (2006:1) PSA Target 1: reducing child poverty, DWP.

DWP (2006:2) Press Release: new figures show good progress on poverty - Hutton, 9 March 2006.

Eurostat (2006:1) Persistent at Risk of Poverty and Relative Median Poverty, Eurostat indicators.

Eurostat (2006:2) Public Expenditure on Labour Market Policy Measures, Eurostat indicators LMP data.

Eurostat (2006:3) In Work at Risk of Poverty rate by gender and age, Eurostat indicators.

Gribben, C., Robb, C. and Wilding, K. (2002), *The Third Sector: vision for the future*, London: NCVO.

Hill, M. (2003), *Understanding Social Policy*, 7th Ed, Oxford: Blackwell.

IdEA (2006) Local Area Agreements at www.idea.gov.uk

Kendall, J. (2003) *The Voluntary Sector*, London: Routledge.

Kenway, P., MacInnes, T., Kelly, A. & Palmer, G. (2006) *Monitoring Poverty and Social Exclusion in Northern Ireland*, York: Joseph Rowntree Foundation.

Knight, B. (1993) *Voluntary Action*, London: CENTRIS.

Lewis, Jane (2005), *New Labour's Approach to the Voluntary Sector: Independence and the Meaning of Partnership*; in: *Social Policy and Society* (4) 2, 121-125.

Lewis, J., Mitchell, L., Sanderson, T., O'Connor, W., and Clayden, M. (2002?) *Lone Parents and personal advisors: roles and relationships. A follow up study of the New Deal for Lone parents Phase One prototype – summary of findings*, Research Report No 122, London: National Centre for Social Research.

Low Pay Commission (2006) *Minimum Wage rates: historical rates*.

ONS (2006:1) *Society: Income Inequality – The fall in inequality since 2001/2*, ONS Society, 5 June 2006.

ONS (2006:2) *Labour Market: low paid jobs: 327,000 jobs below minimum*, ONS Labour Market, 2 June 2006.

Paton, R. (2003) *Managing and Measuring Social Enterprises*, London: Sage.

Pawson, R. and Tilley, N. (1997) *Realistic Evaluation*, London: Sage.

Policy Studies Institute (2003) *Experiencing Jobcentre Plus Pathfinders: overview of early evaluation evidence*, 18/2/03, Policy Studies Institute, Hanson Street, London W1.

Power, M. (1997) *Audit Explosion*, London: Demos.

Select Committee on Work and Pensions *Second Report* (March 2006), United Kingdom Parliament, 5. Job Centre Plus staff, 20 March 2006.

Social Exclusion Unit (2004) *Tackling Social Exclusion: taking stock and looking to the future, emerging findings*, Office of the Deputy Prime Minister, March 2004.

Shaw Trust (2005), *Year End Report*, Trowbridge, UK.

Spear, R. & Aiken, M. (2003), Gateways into Employment: UK work integration, NCVO Research Conference, Birmingham, UK, 2-3 Sept 2003 (<http://technology.open.ac.uk/cru/publicatold.htm>)

Spear, R. and Aiken, M. (2004) Where does the money come from? Lessons from research into the income streams of UK Social Enterprises, Conference paper at the Social Enterprise Research Conference, Open University, 2-3 July 2004 Milton Keynes (<http://technology.open.ac.uk/cru/publicatold.htm>)

Stoker, G. (2004) Transforming Local Governance, London: Palgrave.

Stolk, C.van, Rubin, J. & Grant, J. (2006) 'Benchmarking of the use of personal advisors in Job Centre Plus', Cambridge, UK: RAND Europe (prepared for the National Audit Office).

Walker, Robert, Bruce Stafford & Rachel Youngs et al (1999), Young Unemployed People Characteristics on New Deal, Centre for Research in Social Policy, Loughborough University, July 1999.

Appendix (i): UK national hearing. Background Information on the EMDELA research

EMDELA (The emerging design of local labour market integration - elements and performance indicators)

This project deals with the expanding active labour market policy which is considered within the 'open method of co-ordination' (OMC) to be an important approach to reduce poverty and social exclusion in the EU member states. According to this, all National Action Plans (NAPs) of the member states include an active employment policy as an instrument against social exclusion.

The project partner assumes that poverty will not be decreased without comprehensive strategies of work integration and social policies which complement active employment policy. Some of the National Action Plans against Poverty and Social Exclusion (NAPincl.) and the National Action Plans for Employment (NAPempl.) consider regionalisation and co-operation on a local level as important conditions to develop integrative strategies to reduce long-term unemployment and poverty. The goal of the project is to develop indicators which measure design, implementation and effects of local employment policy and evaluate the effectiveness in reducing poverty. These indicators will derive from studies in Germany, Italy, Great Britain and Finland.

The project EMDELA is funded by the European Community Action Programme to Combat Social Exclusion. Zoom e.V. works on this project in co-operation with the Justus-Liebig-University of Gießen (project leader: Prof. Adalbert Evers).

Appendix (ii): EMDELA project: what factors in local areas support third sector organisations in helping disadvantaged people back into work?

• Quick overview of the EMDELA project

The EMDELA is a short project which aims to examine good examples of where third sector organisations (voluntary organisations, social enterprises, co-operatives) and statutory organisations (such as local government, employment offices, regional coalitions) have sought to work together to create a potentially good structure to support 'work integration' activity. The project seeks to suggest, in a preliminary way, some possible indicators of good local configurations to help reinforce and support good practice in future design in European states.

'Work integration' organisations in the third sector aim to overcome social exclusion by helping disadvantaged groups into employment through a supportive community orientated environment, quality training and actual work. To do this they require a set of local organisations and policy frameworks that can enable them to achieve this.

The project is operating in 4 European states: the UK, Finland, Italy and Germany. In each country 2 towns will be examined which offer promising examples of local collaboration. In each town there will be 4 interviews lasting between one (or one and half) hours. The aim is to meet with a key person from a third sector work integration organisation, from a local authority, and from government organisations or regional partnerships. These will be used to gain a preliminary view of important factors supporting success for work integration organisations.

• What does 'EMDELA' mean?

EMDELA is an abbreviation for the 'Emerging Design of Local Labour Market Integration - Elements and Performance Indicators.'

• What does involvement in the project mean for participants?

- One interview of between an hour (or an hour and a half) of a key person in each organisation/agency.
- Each organisation and locality can be cited in the report as areas of good practice in undertaking or supporting work integration for social excluded people.
- An invitation to a national panel meeting to discuss the findings and possible indicators (participation in this is optional).
- Citation, if desired, in the European report which will be presented to the EU in 2006.

• Who do we want to interview?

We would like to undertake interviews with people from a mixture of organisations/groups: local not-for profit organisations that may be undertaking 'work integration' projects for disadvantaged groups; community groups or action groups that may be made up of, or supporting the needs of, disadvantaged groups, local policy officers (typically in the local council or regional agency), local partners administering or involved as partners in schemes (typically in the employment office or job centre).

- **How is the EMDELA project funded and co-ordinated?**

The project EMDELA is funded by the European Community Action Programme to Combat Social Exclusion. It is being co-ordinated by ZOOM e.v. a not-for-profit research and consultancy organisation based in Göttingen, Germany.

(<http://www.prospektive-entwicklungen.de/english/bfree/projekte/emdela.html>)

ZOOM has undertaken similar work over the last year and published work on this theme. The project manager is Sandra Kotlenga.

- **Who is conducting the UK part of the project?**

The UK researcher on this project is Mike Aiken who is based at the co-operatives Research Unit at the Open University and has undertaken previous research and consultancy on work integration organisations in the third sector.

- **UK Researcher details**

Mike Aiken is a social researcher specialising in organisational and policy issues in the third sector based at the Open University (OU) where he is a Visiting Research Fellow. Over the last eight years he has been undertaking research at the OU, examining the organisational values of voluntary organisations, the co-operative advantage in mutual organisations, and an investigation (PERSE) of UK social enterprises offering work for disadvantaged groups. His current work at the Open University includes reviewing funding programmes of the Charities Aid Foundation the evaluation of a 3 year national development programme for the Charities Evaluation Service, and a trans-national examination of European social care & health issues, SHSGGI. In addition he is undertaking a Real-Time evaluation of the Community Alliance Deep Partnership work (with IVAR at Birkbeck College, London), and the EMDELA European research project on work integration (with ZOOM e.v., Göttingen). He has also organised and lectured on courses for voluntary and community organisations at the University of Sussex. Mike previously worked in the voluntary and community sector for nearly 20 years with organisations such as Community Matters, Save the Children and the Development Trusts Association. In 2006 he was shortlisted for the Michael Young prize and his chapter on the development path of third sector organisations 'towards market or state' was published in Routledge's *Social Enterprise* volume.

Appendix (iii): EMDELA Research: overview: National Hearing

The research stages – illustrating the location of the national round table on 3rd October

The research on this project has consisted of the following stages. The arrow at (f) highlights where this national hearing fits into the schema of the research:

- a) collecting statistical data (from Eurostat and national sources) particularly around the Laeken indicators on social exclusion and expenditures in each country.
- b) identifying 4 broad areas which could act as indicators to show where local development of policy making could be taking place around active work integration linked to social inclusion. (The four areas identified were: (1) the amount of local decentralisation current at present in this area; (2) the extent of co-operation and networking; (3) the effect of any case management or profiling system of clients/customers in work measures; (4) the extent to which active work measures take into account the broader social inclusion needs of people.
- c) developing key sub questions within these 4 broad areas so that the indicators could then be tested in a preliminary way in four European states.
- d) undertaking scoping papers (desk research) to map the pattern of these four broad areas in each country.
- e) undertaking qualitative field work in 2 geographic locations in each country where it was considered there was good practice in terms of both local decentralisation and local co-operation between different agencies (including local municipalities and third sector organisations.
- f) drawing together a multi-disciplinary team of informed persons nationally, from different perspectives in each country to discuss and debate the emerging findings from the field work.
- g) at a European level assessing the patterns in different countries and considering to what extent the 4 areas and the sub questions can help in framing indicators to assess local decentralisation of policy making around active labour market policies including a focus on social inclusion.
- h) modifying the indicators appropriately on the basis of the whole research and feeding back the findings to the EU and other interested agencies.

Appendix (iv): EMDELA Round table: national hearing

Tuesday 3rd October 2006

Mallside Meeting Space, Oxo Tower Wharf, Bargehouse, London SE1 9PH

Round Table Participants:

Alex Murdoch	South Bank University
Andri Soteri-proctor	Manchester University
Chris Cuninghame	Independent consultant (notes)
David Combie	Head of Access and Inclusion, Dept. for Education and Skills
Howard Platts	Necta, Nottingham
Isobel Shutes	Institute Policy Studies
Mike Aiken	Open University (Chair)
Patricia Worgan	SDRC
Rachel Slater	Open University
Romilly Rogers	LGA
Veronique Jochum	NCVO

Guest welcome from:

Sara Hughes Builders	Learning and Enterprise Support, Coin Street Community Builders
-------------------------	---

Agenda:

12.30	Snack lunch/networking and welcome from Sara Hughes from Learning & Enterprise Support at Coin Street Community Builders
1.15	Introduction: Purpose of round table meeting and introduction to the theme (Mike Aiken)
1.45	Introduction of participants (all)
2.00	The research themes and interim findings: overview (Mike Aiken)
2.30	Detailed discussion of each theme in turn (all)
3.45	Summing up the discussion (Mike Aiken)
4.30	End

Aim:

The aim is to gather a group of experts encompassing policy, policy analysts, practitioners from different levels and academics to:

- critically reflect on the interim findings of the EMDELA project
- suggest where the findings ring true
- where there are gaps or issues that have been missed
- other divergent issues which relate to the themes

7 Vergleich der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Hinblick auf soziale Inklusion in Großbritannien, Deutschland, Finnland und Italien²⁴

Der folgende Teil umfasst einen Vergleich der empirischen Ergebnisse der vier Länderstudien aus Finnland, Italien, Deutschland und Großbritannien. Hintergrund ist die von uns geführte Diskussion zu Elementen und Entwicklungen europäischer Arbeitsmarktpolitiken (z.B. Dezentralisierung, workfare und empowerment, Profiling und Fallmanagement, Politiknetzwerke). Die Länderstudien haben gezeigt, dass diese Entwicklungstendenzen aktivierender Arbeitsmarktpolitik auf einer politisch-strategischen Ebene zwar Ziele formuliert werden, jedoch in der Praxis in sehr unterschiedlicher Ausmaß und Ausprägung umgesetzt werden. Die Länderstudien veranschaulichen neben Gemeinsamkeiten auch Unterschiede in der Ausgestaltung dieser Elemente.

In diesem Kapitel sollen daher die in den Länderstudien dargestellten Ergebnisse daraufhin vergleichend überprüft werden, inwieweit die beobachteten Elemente und Praktiken aktivierender Arbeitsmarktpolitik zu beobachten sind und inwieweit sie darauf ausgerichtet sind, soziale Inklusion von Langzeitarbeitslosen zu fördern. Dabei interessiert neben der Frage der sozialen In- oder Exklusionstendenzen und Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik selber (z.B. hinsichtlich der Beteiligung von Benachteiligten an Maßnahmen der Qualifikation und Arbeitsmarktintegration, aber auch der Exklusionswirkungen einer zunehmenden „work first“ Strategie) insbesondere die Verknüpfung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit sonstigen sozialen Dienstleistungsangeboten. Es geht in dieser vergleichenden Analyse also um die folgenden Fragen:

1. Inwiefern ist soziale Ausgrenzung insbesondere von Langzeitarbeitslosen in den untersuchten Ländern evident? Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zeigen sich zwischen den untersuchten Ländern in Hinblick auf Langzeitarbeitslosigkeit, Armut und working poor?
2. Ist in den untersuchten Ländern das System der Sicherung des Lebensunterhaltes bei Langzeitarbeitslosigkeit durch eine ausreichende Arbeitslosen- und Sozialhilfe hinreichend, um soziale Ausgrenzung aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen zu verhindern?
3. Inwieweit unterstützen in den untersuchten Ländern Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik die soziale Integration von Langzeitarbeitslosen? Dies betrifft Fragen der Teilnahmegerechtigkeit an Maßnahmen, der Langfristigkeit und Nachhaltigkeit von Maßnahmen in Hinblick auf Kompetenzaufbau sowie die Frage der Verknüpfung mit sozialintegrativen Hilfen. Welche Beispiele und Entwicklungen gibt es in diesen Ländern, die diesen Prozess beeinflussen?
4. Welche Politiknetzwerke und Kooperationen wurden in den vier Ländern beobachtet, um Akteure und Maßnahmen aktivierender Arbeitsmarktpolitik mit sozialpolitischen Akteuren und Maßnahmen einerseits Akteure aus Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft andererseits zu vernetzen?

Der vorliegende Vergleich basiert zum größten Teil auf den von den Kooperationspartnern erstellten empirisch basierten Länderstudien. Allerdings werden weitere, vor allem statistische Informationen zur Entwicklung auf den Arbeitsmärkten und zu den Systemen der Unterhaltssicherung für Langzeitarbeitslose herangezogen. Diese für alle Länder

²⁴ Eine detaillierte Auswertung der einzelnen Länderstudien findet sich einerseits in der deutschsprachigen kommentierten Indikatorenliste in den entsprechenden Kommentaren, sowie der Zusammenstellung der Ergebnisse der Länderstudie, die ebenfalls entlang der Indikatorenkapitel dargestellt werden.

gemeinsame Datengrundlage unterstützte die Analyse aufgrund der einheitlichen europäischen Berechnungsmethoden für die verwendeten Arbeitsmarktindikatoren.

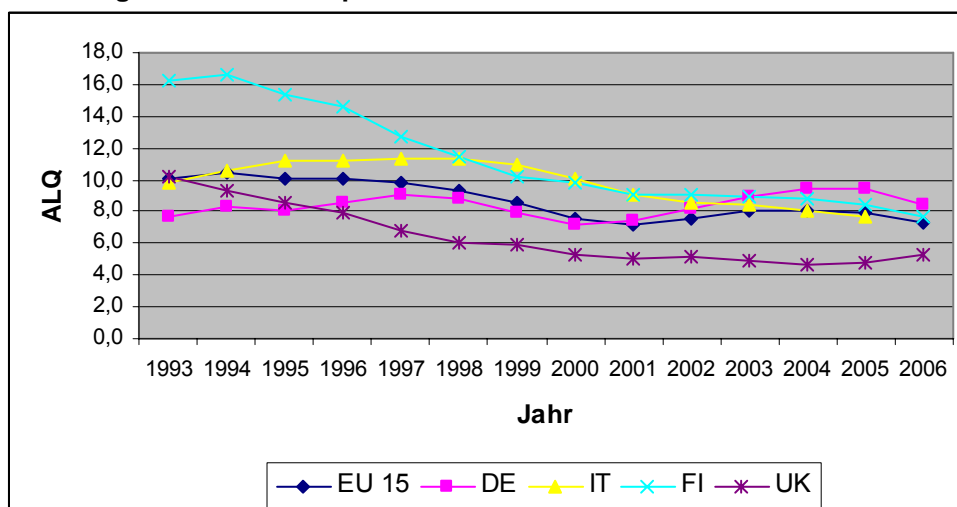
Die Auswertungen zeigen, dass sich die vier Länder a) in den Ausgangsbedingungen angesichts unterschiedlicher Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und insbesondere in Hinblick auf den Bestand der Langzeitarbeitslosigkeit stark unterscheiden, b) die Systeme zur Sicherung des Lebensunterhaltes für Langzeitarbeitslose sehr verschieden sind, sich aber immer in einem Bereich von nicht existent bis an der Armutsgrenze bewegen, und c) aktivierende Arbeitsmarktpolitiken angesichts weitgehender Rationalisierungen und Vermittlungsorientierung in den Ländern sowie mangelnder Verknüpfung mit sozialen Hilfen nur wenig zur Förderung sozialer Inklusion beiträgt.

7.1 Unterschiede in den Ausgangsbedingungen

Zunächst werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede auf den Arbeitsmärkten der vier untersuchten Länder im Vergleich zum EU 15-Durchschnitt dargestellt. Hierzu werden der Bestand und die Entwicklung der Arbeitslosenquoten, der Langzeitarbeitslosigkeit, der von Armut bedrohten/betroffenen Personen sowie der als working poor bezeichneten Personen (Erwerbstätige in einem Beschäftigungsverhältnis ohne ausreichendes Arbeitseinkommen) ausgewertet.

Die Entwicklung der Arbeitslosenquoten entspricht in allen Ländern den konjunkturellen Schwankungen im letzten Jahrzehnt. Doch es gibt einige Unterschiede zwischen den Ländern, die mit unterschiedlichen strukturellen Bedingungen und mit dem Ausmaß staatlicher Deregulierung sowie der betrieblichen Flexibilisierung der Arbeitszeit und der Löhne zusammenhängen. Seit 1993 gab es einen deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit in Finnland. Im EU 15-Durchschnitt, in Großbritannien und Italien kann ein moderater Rückgang der Arbeitslosenquote beobachtet werden. Großbritannien sticht mit deutlich geringeren Arbeitslosenquoten im vergangenen Jahrzehnt unter den betrachteten Ländern heraus. Für Deutschland zeigt sich ein differenzierteres Bild: ab 2001 gab es zunächst einen Anstieg und ab 2005 einem Rückgang der Arbeitslosigkeit. Dies ist zum einen auf konjunkturelle Aspekte zurückzuführen zum anderen aber auch auf statistische Effekte der verschärften Bedingungen für den Bezug von Transferleistungen sowie einer starken Ausweitung von Arbeitsgelegenheiten, bei denen die Teilnehmer nicht als arbeitslose gezählt werden.

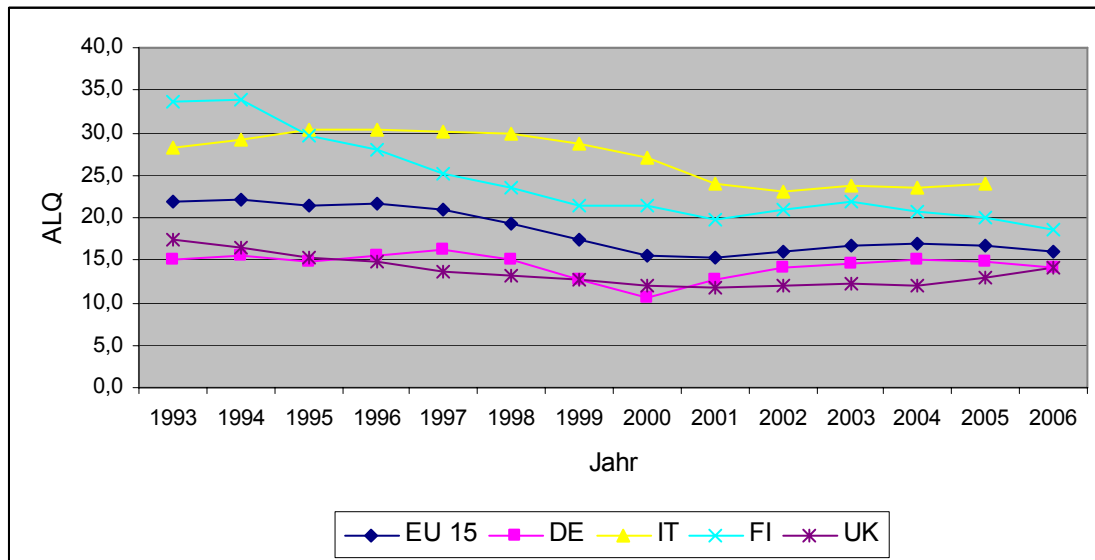
Abbildung 1: Arbeitslosenquoten im Jahresdurchschnitt



Quelle: Eurostat 2007

Die Arbeitslosenquoten von Jugendlichen unter 25 Jahren sind in allen Ländern gesunken, mit Ausnahme von Deutschland. Hier zeigen sich stärkere Schwankungen, so dass sich ein Trend erkennen lässt. Mit Deutschland und Großbritannien verfügen zwei der untersuchten Länder über eine niedrigere Jugendarbeitslosenquote als im EU15-Durchschnitt, für Finnland ist eine überdurchschnittliche Quote und für Italien eine deutlich höhere Quote festzustellen. Insgesamt bleibt allerdings festzuhalten: Jugendliche sind in allen vier Ländern wie auch im EU 15-Durchschnitt überproportional stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Von konjunkturellen Wachstumsphasen profitieren junge Menschen nur zeitverzögert oder kaum.

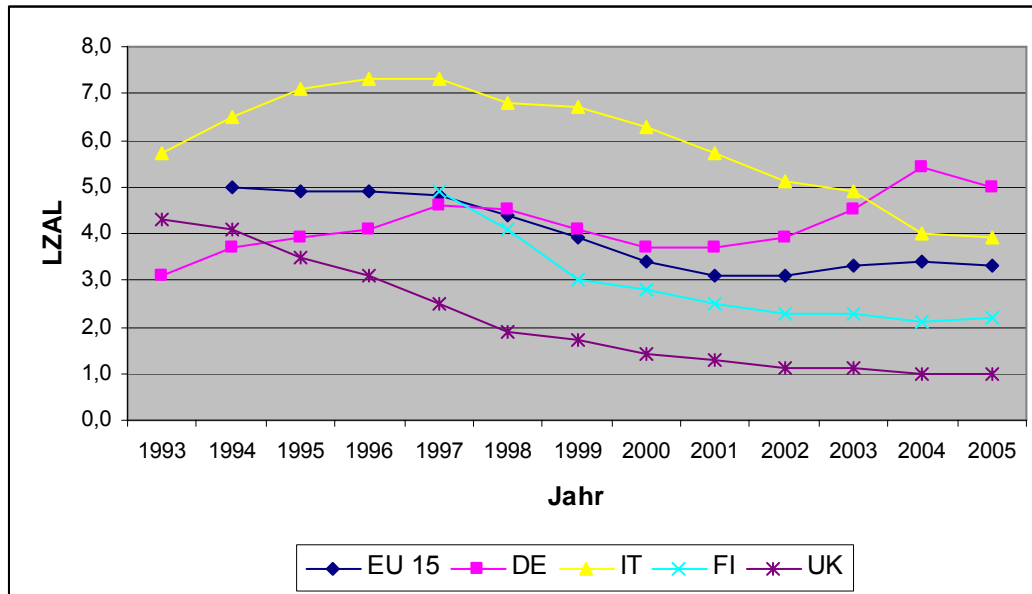
Abbildung 2: Arbeitslosenquoten im Jahresdurchschnitt, Jugendliche unter 25 Jahren



Quelle: Eurostat 2007

Die Langzeitarbeitslosigkeit entwickelte sich in den beobachteten Ländern sehr unterschiedlich. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen sank im EU15-Durchschnitt seit 1994 bis 2001, danach nahm er wieder leicht zu. In Finnland, in Italien und in der UK sank die Langzeitarbeitslosigkeit seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich, aber in unterschiedlichem Ausmaß. Besonders deutlich war der Rückgang in Italien, allerdings von einem hohen Niveau aus. In der Bundesrepublik nahm der Anteil der Langzeitarbeitslosen demgegenüber 2001 deutlich zu. Mit der neuen Erfassung der Langzeitarbeitslosigkeit im Zuge der Arbeitsmarktreformen 2005 gab es einen statistischen Effekt, der die Zeitreihe in diesem Jahr unterbrach und zu einer deutlichen Verringerung des Anteils der Langzeitarbeitslosen führte. Italien und Deutschland haben einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen, Finnland und Großbritannien liegen unter dem EU15-Durchschnitt.

Abbildung 3: Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Erwerbstätigen im Jahresdurchschnitt

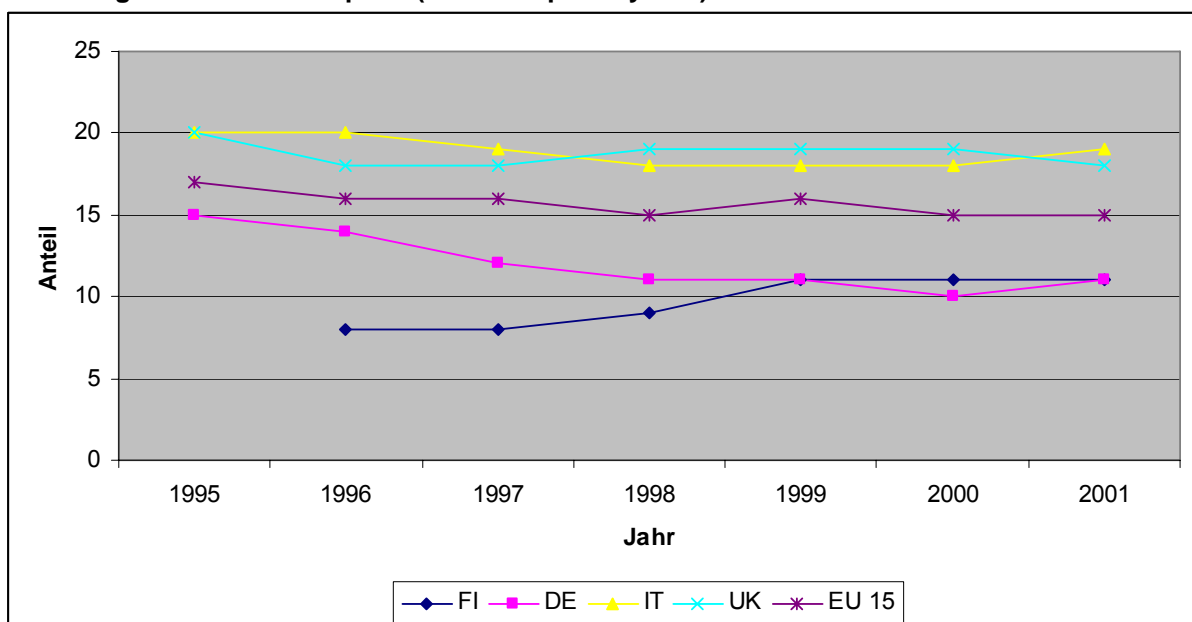


Quelle: Eurostat 2007

Der Vergleich der Armutsrisikoquoten zwischen den Ländern zeigt sich eine deutliche Heterogenität zwischen den Ländern. Während Deutschland und Finnland unterdurchschnittliche Risikoarmutsquoten haben, liegen diese für Italien und Großbritannien deutlich über dem EU15-Durchschnitt. Das Risiko von Armut betroffen zu sein, nahm allerdings seit 2001 im Vergleich zu den anderen Ländern in Deutschland zu. 2001 waren in Deutschland noch 11% der Bevölkerung von Armut bedroht, während die Quote 2004 (mit den Hartz-reformen) auf 16% anstieg.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch für das dauerhafte Armutsrisiko, Deutschland und Finnland liegen unter dem EU15-Durchschnitt, Italien und Großbritannien darüber.

Abbildung 4: Armutsrisikoquote (at-risk-of-poverty rate) im Jahresdurchschnitt



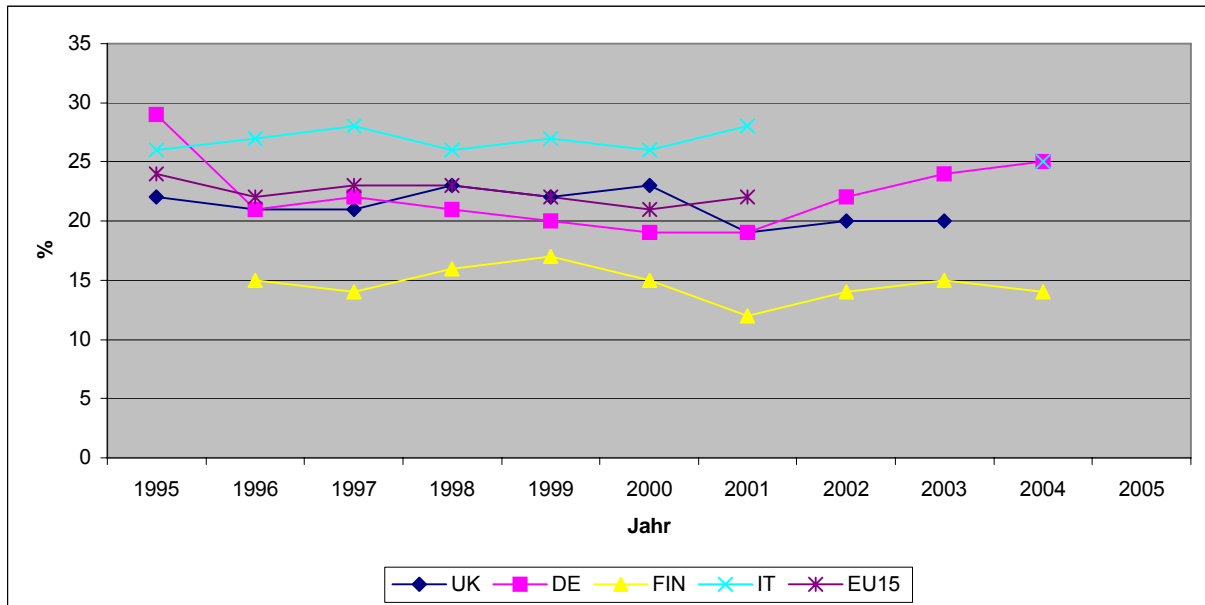
Quelle: Eurostat 2007

Für Aspekte sozialer Inklusion ist ebenfalls relevant, in welchem Ausmaß die Betroffenen von materiellen Ressourcen ausgeschlossen sind. Hier bietet die relative Armutsücke

wichtige Hinweise darüber „wie arm die Armen“ sind. Während die relative Armutsücke in allen untersuchten Ländern Schwankungen im Zeitverlauf unterworfen ist, zeigt sich deutlich, dass in Italien der durchschnittliche Einkommensabstand der Armen von der Armutsschwelle

(60 % des Durchschnittseinkommens) generell besonders ausgeprägt ist. In Finnland ist der Abstand des Durchschnittseinkommens der armen Bevölkerung von der Armutsgefährdungsschwelle am geringsten. Auffallend ist, dass in Deutschland die arme Bevölkerung seit 2001 kontinuierlich im immer stärkeren Ausmaß von materiellen Ressourcen ausgeschlossen ist.

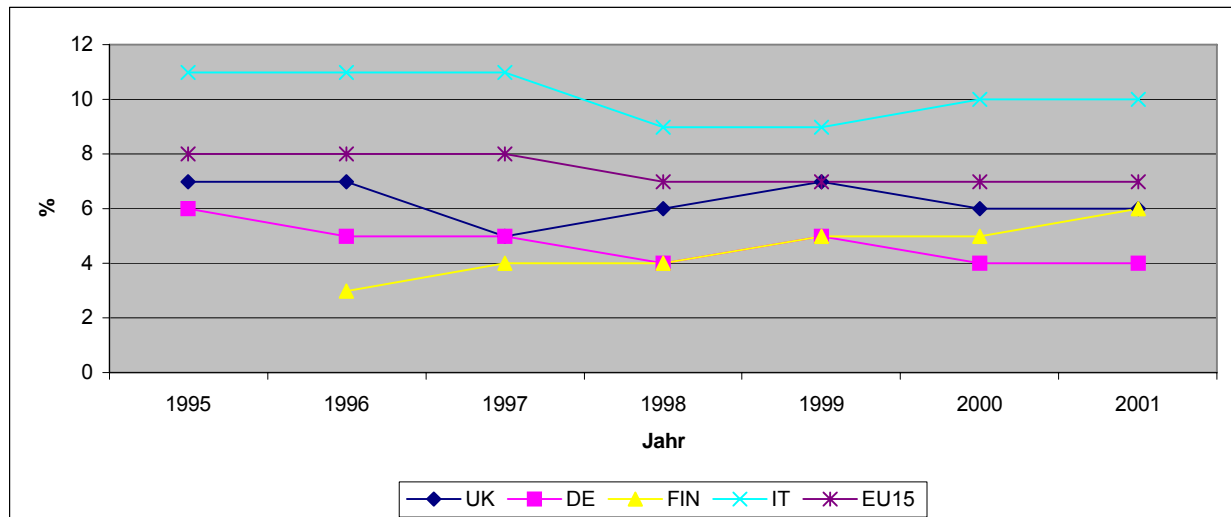
Abbildung 7: relative Armutsücke im Jahresdurchschnitt



Quelle: Eurostat 2007

Schließlich ist die Verknüpfung von Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit und Armut auf der statistischen Ebene in Betracht zu ziehen. Zunächst ist die *working poor* Rate bedeutsam, die angibt, wie viele Personen trotz Beschäftigung nur ein Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle erzielen. Insbesondere für Italien ist eine hohe *working poor* Rate festzustellen, während die anderen Länder niedrigere Werte als der EU15-Durchschnitt aufweisen.

Abbildung 8: *working poor* Rate im Jahresdurchschnitt



Quelle: Eurostat 2007

Schließlich sollen die Entwicklung der Armut (Armutsquote) mit der Arbeitsmarktentwicklung (Arbeitslosenquote und Quote der Langzeitarbeitslosigkeit) in den vier beobachteten Ländern verglichen werden. Zunächst wurden die Länder in Hinblick auf einen möglichen Zusammenhang zwischen Armut und Arbeitslosenquote untersucht. Hierbei zeigten sich drei Tendenzen: In Italien steht die Entwicklung der Arbeitslosenquote in keinem statistischen Zusammenhang mit der Armutsquote; die Arbeitslosigkeit ging zwar weitgehend zurück. In der Entwicklung der Armutsquote kann jedoch kein eindeutiger Trend erkannt werden. In Finnland blieb die Armutsquote bei ebenfalls rückgängiger Arbeitslosenquote weitgehend stabil. In Großbritannien und Deutschland entwickelten sich Armuts- und Arbeitslosenquote weitgehend parallel bis zu Beginn der Jahre 2000/ 2001 zurück; danach stiegen beide Quoten in Deutschland, während sie in Großbritannien weiter zurückgingen. Insgesamt zeigt sich angesichts dieser Befunde kein durchgängiger statistischer Zusammenhang zwischen gesamtgesellschaftlicher Arbeitslosigkeit und Armut. Dies ist ein erster Hinweis darauf, dass die Arbeit nicht automatisch zur Überwindung von Armutslagen beiträgt und daher auch eine work-first orientierter Aktivierungsansatz in Hinblick auf ihre soziale Inklusionswirkung kritisch hinterfragt werden muss.

Ein stärkerer Zusammenhang zeigt sich allerdings, wenn man die Entwicklung der Armut und die der Langzeitarbeitslosigkeit in den vier Ländern betrachtet. Während sich in Finnland die Armutsquoten trotz rückgängiger Langzeitarbeitslosigkeit leicht erhöhten, zeigte sich in den anderen Ländern eher der Trend, dass bei abnehmender Langzeitarbeitslosenquote auch die Armutsquote zurück ging. Nur in Deutschland kehrte sich dieser Trend in 2000/ 2001 wieder um und es kam zu einer Zunahme beider Quoten. Finnland ist demnach das einzige der vier beobachteten Länder, in dem weder die Entwicklung der Arbeitslosigkeit noch die der Langzeitarbeitslosigkeit einen erkennbaren Zusammenhang mit der Höhe der Armut haben. In diesem Land scheint demnach die Gefahr von Armut nicht größer zu werden, wenn eine Person von Arbeitslosigkeit betroffen wird. Demgegenüber zeigen die Zahlen aus Deutschland, dass hier die Gefahr einer Verarmung bei einer eintretenden Arbeitslosigkeit und vor allem Langzeitarbeitslosigkeit im Vergleich zu den anderen Ländern am höchsten ist.

Insgesamt zeigt sich in den von uns untersuchten Ländern ein uneinheitliches Bild der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. In ihrer allgemeinen Tendenz korrespondiert die Langzeitarbeitslosigkeit zwar mit der konjunkturellen Entwicklung, und es scheint in Bezug auf alle Erwerbstätigen eine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt zu geben. Doch unterscheiden sich die Länder vor allem in der Stärke dieser Entwicklung; in einigen gibt es zudem eher eine Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit. Zur Gruppe der Länder, in denen die Langzeitarbeitslosigkeit abnimmt, gehören Finnland und Großbritannien; zur zweiten Gruppe

von Ländern mit eher zunehmender Langzeitarbeitslosigkeit gehören Italien und Deutschland (bis 2005). Die Entwicklung der Anteile der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen zeigt ebenfalls sehr deutlich, dass sich die vier beobachteten Länder in ihrer Arbeitsmarktlage in den letzten 15 Jahren zunehmend auseinander entwickelten. Von einer gemeinsamen und einheitlichen Ausgangslage auf dem Arbeitsmarkt und sozialer Ausgrenzung kann daher nur bedingt ausgegangen werden. Es ist die Frage, inwieweit die vergleichsweise einheitlichen Strategie aktivierender Arbeitsmarktpolitik und einheitliche Maßnahmen zur Verringerung sozialer Ausgrenzung in den beobachteten Ländern auf diese eher unterschiedlichen sozio-ökonomischen Bedingungen wirksam reagieren können.

7.2 **Schwerpunkte der Arbeitsmarktförderung**

Der folgende Teil beschäftigt sich mit der Arbeitsmarktpolitik in den untersuchten Ländern. Diese vergleichende Analyse umfasst die Höhe der Leistungen zum Lebensunterhalt/Arbeitslosenunterstützung für Langzeitarbeitslose sowie die Entwicklung der wichtigsten Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik. Letzteres erfolgt weitgehend auf der Basis quantitativer Informationen; eine weitere Auswertung arbeitsmarktpolitischer Praktiken auf lokaler Ebene erfolgt dann in den späteren Teilen dieses Vergleichskapitels auf der Basis qualitativer Informationen.

7.2.1 **Höhe der Transfers**

Zunächst geben wir einen Überblick über die Höhe der Ausgaben für Einkommensunterstützung für Arbeitslose insgesamt. Die Ausgaben vermitteln einen Gesamteindruck über die Bedeutung und Entwicklung der Einkommensunterstützung.

Im EU15-Durchschnitt, in Deutschland und Italien ist die Höhe der Ausgaben für passive Leistungen zwischen 1999 und 2004 gestiegen. In Großbritannien sind die Ausgaben um über ein Drittel gesunken, in Finnland blieben die Ausgaben auf einem stabilen Niveau.

Die tatsächlichen individuellen Leistungssätze bei Arbeitslosigkeit lassen sich aber kaum zwischen den beobachteten Ländern vergleichen, da die Voraussetzungen für den Leistungsbezug (z.B. Anwartschaftszeiten) und zusätzliche Unterstützungsleistungen zum Basisarbeitslosengeld sehr unterschiedlich sind. Daher ist die folgende Zusammenstellung nur ein erster Anhaltspunkt für die Rolle, die staatliche Entgeltersatzleistungen bzw. steuerfinanzierte Grundsicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit in den untersuchten Ländern spielen.

Abbildung 5: Einkommensunterstützung für Arbeitslose in Mio. EURO

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderung 1999-2004
EU15	107.896,4		105.016,8	117.841,4	128.582,4	136.242,9	26,3
DE	42.368,2	38.688,4	40.148,5	45.187,1	48.486,9	50.286,8	18,7
IT	6.163,9		6.614,2	7.312,8	7.247,7	8.932,7	44,9
FI	2.283,6	2.125,5	2.052,5	2.163,4	2.265,8	2.372,6	3,9
UK	7.605,4	6.858,3	6.306,8	6.093,9	5.475,5	4.892,0	-35,7

Quelle: Eurostat 2007

Die folgende Abbildung enthält die individuellen Regelsätze der Entgeltersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit in den vier untersuchten Ländern (Stand 2002, teilweise ergänzt aufgrund neuerer Reformen). Die Bemessungsgrundlagen und Voraussetzungen zur Gewährung der Hilfen zum Lebensunterhalt bei Arbeitslosigkeit unterscheiden sich in den Ländern gravierend. In allen Ländern tangiert die Höhe der Leistungen v.a. im Bereich der steuerfinanzierten Grundsicherung die Armutsgrenze. Von einem ausreichenden Schutz vor Verarmung und Ausgrenzung bei Arbeitslosigkeit kann

daher keine Rede sein. Hinzu kommt, dass die Unterstützung in unterschiedliche Leistungen fragmentiert (z.B. Grundsicherung, Wohnungsmiete, Nebenkosten für die Wohnung etc.) wird und der Bezug an Gegenleistungen der Arbeitslosen gebunden ist. Außerdem wird teilweise durch Hinzuziehung von Familienmitgliedern oder anderen Personen im gemeinsamen Haushalt die prekäre Einkommenslage von Arbeitslosen durch Anrechnungsregelungen verschärft, da andere Personen im gemeinsamen Haushalt für den Unterhalt aufkommen müssen.

Abbildung 6: Leistungssätze bei Arbeitslosigkeit

Deutschland:	<p>Arbeitslosengeld: Gesetzliche Arbeitslosenversicherung; Leistungsdauer (L) abhängig von Dauer der Versicherung (V) und z.T. vom Alter (A); Gem. Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003 wird für Personen, bei denen ab 1.2.2006 Anspruch auf Arbeitslosengeld entsteht, die max. Bezugsdauer ab 55 Jahren auf 18, im übrigen auf 12 Monate verkürzt; Arbeitslose mit Kindern: 67 %, ohne Kinder: 60 % des durchschnittlichen Nettolohns. Für ältere Arbeitslose ab 55 Jahren mit mind. 15 Wochenstunden und über € 400 monatl. Altersteilzeit tarifvertraglich oder durch Betriebs- oder Einzelvereinbarungen). Für Arbeitslose von 60 Jahren: Altersruhegeld</p> <p>Arbeitslosenhilfe: 1. Grundsicherung für Arbeitssuchende: a) – ALG II –: Regelleistung Alleinstehende: € 345 monatl.1), Partner über 18 Jahre jeweils 90 %, sonstige erwerbsfähige Angehörige 80 % der Regelleistung. Mehrbedarfe u.a. für Schwangerschaft, Alleinerziehende, Behinderung; angemessene Kosten u.a. für Unterkunft und Heizung b) einen auf 24 Monate befristeten gestaffelten Zuschlag; 2. Sozialgeld einschl. angemessener Kosten für Unterkunft und Heizung: Zwischen 60 % und 90 %.</p>
Italien:	<p>Arbeitslosengeld: Gesetzliche Arbeitslosenversicherung; 180 Tage, 270 für Arbeitslose ab 50 Jahren. Besonderes Arbeitslosengeld: 90 Tage mit Verlängerungsmöglichkeit. Mobilitätsunterstützung: 3 Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit: bis 4 Jahre; 40% der durchschnittlichen Vergütung der letzten 3 Monate; monatlicher Höchstbetrag € 807/€ 970 bei Einkommen unter/über € 1.745. Besonderes Arbeitslosengeld: 80 % der letzten Vergütung, max: € 970. Mobilitätsunterstützung: Im ersten Jahr 100 %, danach 80 % der Lohnzulage mit gleichen Bemessungsgrenzen wie Arbeitslosengeld; ggf Wohnkostenbeihilfe</p> <p>Arbeitslosenhilfe: keine; notfalls Sozialhilfe</p>
Finnland:	<p>Arbeitslosengeld: Gesetzliche Arbeitslosenversicherung; Basis-Arbeitslosengeld: pauschal € 23,24 pro Tag; Einkommensbezogenes Arbeitslosengeld (Eink.-Alg): wie Basis-Arbeitslosengeld + 45 % der Differenz zu Arbeitsentgelt (nur 20 %, falls Arbeitsentgelt über € 2.092 monatlich) pro Tag. Erhöhtes Eink.-Alg: + 55 % der o.a. Differenz, falls Arbeitslosigkeit aus wirtschaftl. oder produktionsbezogenen Gründen und 5 Jahre Mitglied der Arbeitslosenkasse sowie 20 Beschäftigungsjahre. Unterhaltshilfe bei Berufsausbildung: € 8 pro Tag</p> <p>Arbeitslosenhilfe: € 23,24 (voller Satz) pro Tag bei Monatseinkommen unter € 253 (Alleinstehende) bzw. € 848 (Verheiratete; für jedes Kind unter 18 Jahren erhöht sich der Betrag um € 106). Darüber verringert sich der Satz um 50 %/75 % für Verheiratete/Alleinstehende; bei jungen Menschen, die zu Hause wohnen, z.T. abhängig von Elterneinkommen</p>

Vereinigtes Königreich:	<p>Arbeitslosengeld: Gesetzliche Arbeitslosenversicherung; 182 Tage während einer Arbeitslosigkeitsperiode; Pauschal: Alter 25 und mehr: GBP 55,65 (€ 79), 18 – 24: GBP 44,05 (€ 62), 16 – 17: GBP 33,50 (€ 47) wöchentlich. Anrechnung von Einkünften (Erwerbstätigkeit, Renten) über GBP 50 (€ 71) wöchentlich</p> <p>Arbeitslosenhilfe: Grundbeträge: Paar (beide unter 18): GBP 66,50 (€ 94), (beide über 18): GBP 87,30 (€ 123) pro Woche; für Alleinstehende: wie Arbeitslosengeld. Bisherige Kinderzulagen werden seit 2005 durch Steuerabsatzbeträge ersetzt</p>
--------------------------------	--

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006: Sozial-Kompass EUROPA. Soziale Sicherheit in Europa im Vergleich, Bonn

7.2.2 Bedeutung und Entwicklung einzelner Instrumente

Über die Höhe und Entwicklung der Teilnehmer an einzelnen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung gibt es keine vollständigen Informationen. Die von uns verglichenen Daten über die Ausgaben und die Anzahl der Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigen allerdings in den meisten der beobachteten Länder deutliche Veränderungen im letzten Jahrzehnt. In allen vier Ländern scheint es daher zu einer Verschiebung der Förderungen von aktiven (Qualifikation und langfristig geförderte Beschäftigung) hin zu aktivierenden Maßnahmen (Vermittlung, kurzfristige Beschäftigungen) gegeben zu haben.

Ein erstes Indiz für diese Entwicklung bieten die Gesamtausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Im EU15-Durchschnitt sind die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktförderung relativ stabil geblieben. Es gab wenig Veränderungen in Finnland und in Großbritannien. Allerdings zeigen sich deutliche Verschiebungen in Italien und Deutschland. Während sich die Ausgaben in Italien deutlich erhöhten, sanken die bereitgestellten Mittel für aktive Maßnahmen der Arbeitsförderung in Deutschland stark.

Abbildung 7: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen in Mio. EURO

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderung
EU15			66.539,2	69.294,5	67.388,4	63.623,4	-4,4 ^{a)}
DE	21.530,7	20.371,9	20.214,6	22.225,7	20.558,9	18.914,6	-12,2 ^{b)}
IT		6.499,4	7.594,5	8.331,7	8.886,4	7.393,4	13,8 ^{c)}
FI	1.134,1	1.004,3	961,4	1.008,3	1.072,8	1.168,5	3,0 ^{b)}
UK	2.677,9	3.025,4	2.558,1	2.679,5	2.559,4	2.751,6	2,8 ^{b)}

Quelle: Eurostat 2007

a) 2001-2004

b) 1999-2004

c) 2000-2004

Die Teilnehmerzahlen an Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung veränderten sich vor allem in Deutschland und in Finnland. In Finnland sank die Zahl der Teilnehmer um etwa 17%, während sie in Deutschland zunächst stieg und seit 2002 wieder sinkt. In Großbritannien blieben die Zahlen stabil.

Abbildung 8: Aus- und Weiterbildung, Bestand an Teilnehmern

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderung 1999-2004
DE	741.713	764.685	852.646	1.235.538	1.208.428	1.074.924	44,9
FI	60.262	49.447	41.820	42.239	47.417	49.763	-17,4
UK	350.672	389.853	290.636			354.467	1,1

Quelle: Eurostat 2007

Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung haben im letzten Jahrzehnt in der Arbeitsmarktförderung erheblich an Bedeutung gewonnen. In Italien konnte unter den beobachteten Ländern die höchste Zahl an Förderungen beobachtet werden. In Deutschland und in Finnland verdoppelte sich die Zahl der Förderungen. Nur in Großbritannien kam es zu einem deutlichen Rückgang der Beschäftigungsanreize.

Abbildung 9: Beschäftigungsanreize, Bestand an Teilnehmern

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderung 1999-2004
DE	97.351	129.567	163.105	212.765	244.136	255.426	188.986	45,9
IT							748.744	
FI	9.135	13.966	16.008	16.000	17.906	20.115	20.063	43,7
UK		9.521	18.678				3.470	-63,6

Quelle: Eurostat 2007

Die Bedeutung von aktiven Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung ging in allen beobachteten Ländern zurück. Relativ stark war der Rückgang zwischen 1999 und 2004 in Italien und der UK, während er in Finnland und Deutschland noch relativ moderat ausfiel.

Abbildung 10: Direkte Beschäftigungsbeschaffung, Bestand an Teilnehmern

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Veränderung 1999-2004
DE	384.552	429.745	337.361	278.500	325.353	247.404	273.049	-36,5
IT	143.036	147.508					50.860	-65,5
FI	26.649	20.067	14.476	12.606	11.974	11.523	10.920	-45,6
UK		17.201	13.764	9.354	10.760	4.030	6.380	-62,9

Quelle: Eurostat 2007

Trotz ähnlicher Prämissen und Entwicklungstendenzen der Arbeitsförderung hin zu stärkerer Dezentralisierung, einer größeren Bedeutung Workfirst-strategien, Profiling und Fallmanagement, also insgesamt einer vergleichsweise ähnlichen Orientierung hin zu Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktförderung, gibt es doch auch einige Unterschiede in der Nutzung der vorhandenen Instrumentarien. Während in Italien die finanziellen Ressourcen für aktive Arbeitsmarktförderung weiter ausgebaut wurden, kam es in Deutschland zu einer gravierenden Reduzierung dieser Mittel. Diese Entwicklung spiegelt sich in der Nutzung dieser Instrumente wieder. Beschäftigungsanreize erhielten vor allem in Deutschland und Finnland ein größeres Gewicht, während Möglichkeiten der direkten Beschäftigungsbeschaffung abgebaut wurden. In Großbritannien gab es mit dem New Deal und in Italien mit dem Gesetz zur Förderung der Beschäftigung in Genossenschaften einen Wechsel zu einer größeren Bedeutung von öffentlich geförderter Beschäftigung. Diese Hinweise geben zunächst nur Hinweise über die Bedeutung verschiedener Maßnahmetypen und damit für die soziale Integration von Langzeitarbeitslosen. Eine vollständigere Analyse bieten daher Anhaltspunkte, die sich aus den Länderstudien ergeben.

7.3 Beiträge aktivierender Arbeitsmarktpolitik zur sozialen Inklusion

Drei Fragen spielen im folgenden eine besondere Rolle: a) können alle vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Personen von den Leistungen der Arbeitsförderung profitieren? b) sind die lokalen Praktiken der Arbeitsförderung an der sozialen Inklusion geförderter und vermittelter Personen ausgerichtet? und c) welche Verknüpfungen von sozialen und arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen gibt es?

7.3.1 Ausschluss von Personengruppen von der Förderung

Die Länderstudien zeigten, dass eine stärkere Ausrichtung an aktivierender Arbeitsmarktpolitik oftmals damit einhergeht, dass Personen, die nicht selber bereits über bestimmte Kompetenzen verfügen, von Förderungen ausgeschlossen werden. In diesem Sinne ist ein „Creaming“ unter den Langzeitarbeitslosen zu konstatieren, welches zur Ungleichbehandlung innerhalb des Systems der staatlichen Arbeitsmarktförderung führt. Personen mit einem großen Unterstützungsbedarf haben dabei immer weniger Chancen auf Förderung und Integration.

Diese Effekte sind am Beispiel der Bundesrepublik im Rahmen der SGB II-Maßnahmen relativ gut zu beobachten. Obwohl rein gesetzlich eine Beteiligung an Arbeitsmarktmaßnahmen auch für die gering qualifizierten und schwer vermittelbaren Personengruppen vorgesehen ist, fanden sich in der Praxis einerseits Ausschlusstendenzen v.a. bei Menschen mit wenig Arbeitsmarktchancen andererseits workfare-Praktiken, die auf eine schnellstmögliche Vermittlung in Arbeit (auch im Niedriglohnbereich) abzielen sowie auf die Überprüfung der Arbeitswilligkeit mit dem Ziel der Beendigung des Transferbezugs. So sind z.B. Frauen in Bedarfsgemeinschaften von arbeitsmarktpolitischen Förderungen ausgeschlossen, wenn ihr Partner den Lebensunterhalt für beide verdient. In Großbritannien konnten ebenfalls ähnliche workfare-Praktiken beobachtet werden. Für viele junge Menschen sind die Anforderungen der New-Deal Programme zu hoch, so dass sie aus dem Leistungssystem ausscheiden und nach einer Zeit wieder ins Leistungssystem zurückkehren. Als Problem erweist sich häufig dass die Maßnahmen nicht auf unterschiedlich Bedarfe und Fähigkeiten angepasst sind. Das Programm „voluntary work“ sieht z.B. eine 30 Stunde Woche vor, wozu viele nicht in der Lage sind. Gibt es keine Chancen auf Vermittlung und Förderung im Rahmen des New Deals für Langzeitarbeitslose in Großbritannien, werden teilweise allerdings niedrigschwellige Beschäftigungsmöglichkeiten und Lernhilfen von Basisorganisationen, Vereinen und Nachbarschaftszentren angeboten. Allerdings sind die finanziellen Ressourcen für diese Möglichkeit relativ begrenzt, da diese nicht im Rahmen von New Deal finanziert werden, sondern zusätzlich von den lokalen Akteuren aus speziellen Programmen akquiriert werden müssen.

In Finnland wurden speziell für die Gruppe der Langzeitarbeitslose sog. integrierte Dienstleistungszentren geschaffen. Diese bieten je nach Situation der KlientInnen und den daraus abzuleitenden Unterstützungsbedarfen individuell zugeschnittene soziale Dienstleistungen sowie die Möglichkeit an Qualifizierungsmaßnahmen oder Arbeitsmarktintegrationsmaßnahmen teilzunehmen.

In Italien erhalten viele Langzeitarbeitslose die Möglichkeit einer Beschäftigungsintegration in einer Sozialkooperative oder in sog. geschützten Werkstätten. Allerdings agieren die Sozialgenossenschaften auf den regulären Produkt- und Dienstleistungsmärkten, so dass es durch den hohen Wettbewerbsdruck auch zu Creaming-Prozessen kommen kann.

„Some disadvantaged could benefit from the semi-sheltered environment of a work integration organisation – if they were in a locality where such an initiative existed. But for the most disadvantaged they might be fortunate in finding an active community based organisation where they could gain access to more informal activities: volunteering,

informal learning, associating in a community café, so they might find a pathway back into social inclusion and eventually work. ... However there were only small budgets available internally for initiating such activities.” (Länderstudie Großbritannien, Mike Aiken)

„KlientInnen, die als nicht vermittelbar eingestuft werden, werden an den Fachbereich Soziales weitergeleitet, wo neben den Transferleistungen auch soziale Unterstützung vermittelt werden kann. Die Bemühungen um eine Arbeitsmarktintegration werden in diesen Fällen ausgesetzt.“ (Länderstudie Deutschland)

„If the long-term unemployed do not have a realistic chance to enter to work, plans for achieving pension. If the pension is not possible the unemployed in question continues as a client in the normal system so that the social security and payments are maintained. The problems of such person may not be solved and she/he should find his/hers way to third sector activities directed to unemployed persons.“ (Länderstudie Finnland, Pekka Pättiniemi)

“When workers are not able to bear the open labour market (a normal job), the Labour Agency and the social cooperatives work in partnership providing them helps through strengthening the accompanying in the “normal firm”, forcing the employment inside the work integration social cooperative, favouring alternative solution to real job, like protected laboratories.” (Länderstudie Italien, Monica Loos)

Die gegenwärtigen Praktiken aktivierender Arbeitsmarktpolitik führen daher auf der lokalen Ebene in der Tendenz zum Ausschluss von schwer vermittelbaren Arbeitslosen.

Es existieren aber auch positive Ansätze in Nischen lokaler Arbeitsförderung:

- In Großbritannien entstehen sog. niedrighschwellige Arbeitslosencafes, die v.a. für Jugendliche ein Anlaufpunkt sind.
- In Teilen von Finnland haben sich lokale Zentren etabliert, die arbeitsmarktbezogene und soziale Hilfen und deren Träger vernetzen, und somit Hilfen aus „einer Hand“ bereitstellen können. Diese Zentren kommen v.a. schwer vermittelbaren Personen zu Gute.

7.3.2 Die Integrationswirkung von Arbeitsmarktmaßnahmen und Programmen

Langzeitarbeitslosigkeit bedeutet im Rahmen einer aktivierenden Vermittlungsstrategie auch eine Aufhebung jeglichen Qualifikationsschutzes und eine Ausweitung der Zumutbarkeitsregelungen. Die früheren formalen Berufsabschlüsse und Weiterbildungen haben weitgehend keinen Einfluss mehr auf die Vermittlungen. Dies bedeutet auch, dass die Bezahlung weitaus geringer sein kann als bei der letzten Erwerbstätigkeit der Betroffenen. Ein großer Teil der Langzeitarbeitslosen hat daher trotz neuer Erwerbstätigkeit einen geringeren sozialen Status als vorher. Meist reicht der Verdienst in den neuen Jobs nicht aus, um das allgemeine Existenzminimum durch die eigene Tätigkeit zu erwirtschaften. Eine Ursache hierfür ist, dass die vermittelten Arbeitsplätze meist in dem Niedriglohnsektor angesiedelt oder gänzlich subventionierte Arbeitsplätze sind. Teilweise werden in den Ländern staatlicherseits zusätzliche Einkommensanteile finanziert, so dass diese die Beschäftigten ein zumindest existenzsicherndes Einkommen haben. Eine Mehrzahl der Arbeitslosen schafft es aber trotz dieser Maßnahmen durch eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt kaum über die Armutsgrenze hinaus.

In Großbritannien ist ein großer Teil der vermittelten Arbeitslosen noch auf den sog. „Working Tax Credit“ zur Aufstockung des Niedriglohns auf das Existenzminimum. In Deutschland stieg mit den Reformen der Arbeitsmarktförderung die Bedeutung des

Niedriglohnssektors. Etwa die Hälfte der zwischen 2005 und 2006 vermittelten Langzeitarbeitslosen wurde in diesen Sektor untergebracht. Die Löhne hier sind weitgehend noch unter dem Sozialhilfesatz, so dass ergänzende staatliche Unterstützungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes notwendig sind.

Einen (negativen) Beitrag zur Verschlechterung der sozialen Lage von Arbeitslosen leistet auch die aktive Arbeitsmarktpolitik selber. In vielen Ländern Europas entwickelte sich die aktive Arbeitsmarktförderung keynesianischen Stils hin zu kurzfristigen Beschäftigungen sowie zu einer deutliche Minderung der Qualität von Maßnahmen insbesondere in Hinblick auf deren Qualifikationsbestandteile. In Deutschland kann dies anhand der starken Ausweitung von kurzfristigen Trainingsmaßnahmen und nicht sozialversicherten Arbeitsgelegenheiten (1 € Jobs) mit Mehraufwandsentschädigungen und ohne Lohn (stattdessen weiterer Transferbezug) beobachtet werden. Demgegenüber waren in den früheren ABM noch die Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen, eines Lohns auf Basis eines Arbeitsvertrages und ein Mindestanteil von 20% an Weiterbildung vorgesehen. Zudem wurde die zeitliche Dauer der Förderungen von Beschäftigung wesentlich verkürzt. Gegenwärtig dominieren kurzfristige, gering qualifizierte Maßnahmen in fast allen Regionen der Bundesrepublik:

„Neben den 63% „unpaid work experience“, entfallen 21% der Maßnahmen auf „wage subsidies and incentives“ (Eingliederungszuschüsse und Mobilitätshilfe), 9 % auf „Qualification measures“ (betriebliche und schulische Ausbildung, Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE), Förderung beruflicher Weiterbildung), 4% auf „Start up loans“ (Einstiegsgeld) und lediglich 3% auf „Job creation“ (ABM).“ (Fallbeispiel Optionskommune, Länderstudie Deutschland)

In den anderen drei Ländern ist diese Reduzierung der aktiven Arbeitsmarktförderung hin zu einer stärkeren Vermittlungsorientierung im unterschiedlichen Maße zu beobachten. In Finnland gibt es zwar auch kurzfristige Maßnahmen, diese machen aber laut Berichtersteller lediglich die Hälfte der Förderungen aus. Die Möglichkeiten für eine längerfristige Qualifizierung oder eine langfristige Beschäftigung in einer Genossenschaft oder in einem Social Enterprise sind nach wie vor gegeben. Stark Anwendung findet zudem die Förderung von subventionierter Beschäftigung im öffentlichen Dienst. In Großbritannien findet im Rahmen von New Deal Programmen ebenso wie in Deutschland eine Engführung auf Instrumente der direkten Arbeitsvermittlung statt und dies unabhängig von der Arbeitsmarktnähe und der Qualifikation. Längerfristige oder partielle Qualifizierungsangebote werden vernachlässigt. So werden wenig „Brückenelemente“ bereitgestellt um z.B. MigrantInnen mit einer Ausbildung durch Vermittlung von Sprachkompetenzen die adäquate Nutzung ihrer Qualifikation zu ermöglichen. Die New Deal Programme werden für Jugendliche als workfare Programm eingesetzt.

„The most significant part of the UK's active labour market policy has been the New Deal programmes introduced in 1998 which comes closest to some mainland European work integration activities. ... New Deal for Young People operates as a 'workfare' programme where benefits are tied to taking up one of the options available.“ (Länderstudie Großbritannien)

Die soziale Integration Langzeitarbeitsloser wird demnach in den von uns untersuchten Ländern zusammenfassend durch die folgenden Praktiken der Arbeitsmarktförderung begrenzt:

- Die Integration in kurzfristige Beschäftigungs- und Trainingsmaßnahmen ohne ausreichende Weiterbildungsanteile geht mit verringerten längerfristigen und arbeitsmarktnahen Qualifikationsmöglichkeiten einher.

- Langzeitarbeitslose verlieren den Anspruch auf Qualifikations- und Einkommensschutz, Zumutbarkeiten für die Annahme gering qualifizierter Jobs werden größer. Langfristig verringert dies aber auch die Motivation vor allem junger Menschen, sich um entsprechend hohe Qualifikationen und Berufsabschlüsse zu bemühen.
- Viele Langzeitarbeitslose werden in den sog. Niedriglohnsektor vermittelt. Die Bedeutung von privaten Arbeitsverleihagenturen und Arbeitsplätzen mit Niedriglohneinkommen nimmt zu. Deshalb wird die Bedeutung zusätzlicher sozialer Absicherungen und Unterstützungsleistungen zur Finanzierung des Lebensunterhaltes auch für Beschäftigte auf dem ersten Arbeitsmarkt wichtiger. Zugleich tragen diese einkommensunterstützenden Maßnahmen aber selber zur Ausweitung des Niedriglohnsektors bei, da Arbeitsgeber sich auf die zusätzliche staatliche Unterstützung ihrer Arbeitnehmer verlassen.

7.3.3 Verknüpfung von Arbeitsmarktpolitik mit integrationsbezogenen sozialen Diensten

In allen beobachteten Ländern wird davon berichtet, dass die Integration von Arbeitsmarktmaßnahmen und sozialen Hilfen nur begrenzt bis gar nicht funktioniert. Arbeitsmarktpolitik wird vielmehr als Vermittlungsaufgabe verstanden, während die sozialpolitisch orientierten Hilfen in anderen Ressorts organisiert sind und andere gesetzliche Regelungen haben. Eine gesetzliche Integration beider Aspekte findet sich zwar zum Beispiel im deutschen Sozialgesetzbuch, doch die praktische Umsetzung gestaltet sich weitgehend als schwierig. Aus Großbritannien wird berichtet, dass die Verknüpfung nur innerhalb von beauftragten Wortintegration Organisationen funktioniert, nicht aber von Seiten der Job Center. Die sozialen Unterstützungsangebote werden aber weitgehend aus anderen Förderprogrammen finanziert. Ähnlich verhält es sich in Italien, wo die Verknüpfung oftmals mangelnder Funktionsfähigkeit der lokalen Netzwerke - insbesondere hinsichtlich der administrativen Ebene - nicht funktioniert. Die Sozialkooperativen verstehen sich zwar als sozialintegrative Arbeitsmarktakteure und bieten teilweise auch soziale Unterstützungsleistungen an. Allerdings können sie diese Vorstellungen nur begrenzt realisieren, da sie v.a. am Markt agieren und entsprechenden Erfolgsdruck teilweise selber als Creaming an die Beschäftigten weitergeben. Für die Integration beider Aspekte – Arbeitsförderung und soziale Hilfen – sind mit den integrierten Servicecentern lediglich in Finnland entsprechende Institutionen eingerichtet worden. Mit Hilfe staatlicher und kommunaler Finanzierung wurden nahezu flächendeckend sogenannte integrierte Dienstleistungszentren für arbeitsmarktliche, soziale und Gesundheitsdienste aufgebaut, in denen multi-professionelle Teams aus kommunalen Diensten, Arbeitsamt und Sozialversicherung arbeiten. Diese haben auch als niedrighschwellige Anlaufstellen eine wichtige Funktion.

„Social exclusion issues may not always be included in individual contracts explicitly – particularly around work integration organisations – however there is often an expectation that other such support services exist and may be provided by other agencies – either third sector or statutory. The danger here is that they are not provided in appropriate locations or are missed out altogether. Examples of some integrated provision (benefit advice, child care, volunteering) can be found in some of the community based (community anchor) organisations although at times this seems less by policy design than by individual lobbying.“ (Länderstudie Großbritannien, Mike Aiken)

„In the labour force serve centre works also medical and social experts in side of the experts of employment. This type of basic counselling is available in Pori, but for example rehabilitation and related services are not included and financed by this office.“ (Länderstudie Finnland, Pekka Pättiniemi)

“Active labour market policies have a goal of work and social inclusion. But while the first is pursued through specific interventions and measures, targeted to unemployed and people in disadvantaged condition in front of the labour market, the second one is not reached by means of specific programmes, but through the automatic mobilisation of a network of actors and services, which intervene in all programmes where this social sphere is critical.” (Länderstudie Italien, Monica Loos)

Die Verknüpfung sozialer Hilfen und Armutsprävention mit Arbeitsmarktmaßnahmen scheint daher zusammenfassend aus den folgenden Gründen nur schwer realisierbar:

- Arbeitsmarktförderung versteht sich nur noch sehr begrenzt als Politik zur Verringerung sozialer Exklusion. Soziale Integration wird als nachrangiges Ziel gesehen, dass quasi automatisch durch eine Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt eintritt. Die Wirkungen der vermittlungsorientierten Arbeitsmarktpolitik auf die Betroffenen zeigt aber eher eine Verstärkung der sozialen Ausgrenzung.
- Arbeitsmarktpolitik und soziale Integrationspolitik haben in den meisten Ländern unterschiedliche legislative Grundlagen, Finanzierungen und institutionelle Rahmenbedingungen.
- Die Verantwortungsbereiche verteilen sich teilweise auf unterschiedliche lokale und überregionale Akteure.
- Hinzu kommen Schwierigkeiten bei der Organisation von funktionierenden operativen Netzwerken zwischen den Akteuren der Arbeitsförderung und der sozialen Hilfen. Eine Vernetzung ist aufgrund unterschiedlicher akteursspezifischer „Kulturen“ schwierig

7.4 Kooperation und Vernetzung

Die Verknüpfung von sozialen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen scheint vor allem mit der Funktionsfähigkeit lokaler Politiknetzwerke zusammenzuhängen. Hierbei kann zwischen strategischen Netzwerken, die vor allem allgemeine Ziele und Programme definieren, und operativen Netzwerken, die spezifische Maßnahmen untereinander koordinieren und durchführen, unterschieden werden.

Strategische Netzwerke sind Politiknetzwerke, die die allgemeinen langfristigen Ziele der Arbeitsförderung auf regionaler und / oder lokaler Ebene festlegen und diese kontrollieren. Diese Netzwerke konnten nur in denjenigen Ländern gefunden werden, in denen es ein gewisses Maß an Dezentralisierung arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten auf die lokale Ebene gab. Außerdem mussten in diesen Ländern Vorstellungen über Aufgaben und Verantwortungen der kommunalen Ebene entwickelt sein. In Finnland werden lokale Arbeitsmarktziele zwischen den Kommunen und den dort angesiedelten Akteuren zusammen mit übergeordneten Instanzen besprochen und in Zielvereinbarungen festgelegt. In bestimmten Aufgabenfeldern, wie z.B. der Förderung von Jugendlichen finden sich auch in Deutschland gut funktionierende Politiknetzwerke. Allerdings erhielten die mit der Arbeitsmarktreform eingeführten SGBII-Beiräte kaum eine strategische Relevanz. Die Mitglieder dieser Beiräte werden nur über bestimmte Entwicklungen auf dem lokalen Arbeitsmarkt und der Arbeitsmarktförderung informiert anstatt eine Beratungsfunktion wahrnehmen zu können. Zivilgesellschaftliche Organisationen oder Beschäftigungsunternehmen haben hier, wie berichtet wird, kaum einen nennenswerten Einfluss. In Italien und in Großbritannien scheint es angesichts des hohen Zentralisierungsgrades allgemeinverbindlicher Ziele in der Arbeitsmarktförderung keine hohe Bedeutung von strategischen Netzwerken zu geben. In Italien kommt noch ein erhebliches Mehrebenenproblem hinzu, da die Verantwortlichkeiten für bestimmte Funktionen auf unterschiedlichen Politikebenen angesiedelt sind.

Operative Netzwerke sind solche Politiknetzwerke, die spezifische Programme und Maßnahmen organisieren und durchführen. In diesen Netzwerken kooperieren aber auch verschiedene Organisationen bei der praktischen Realisierung z.B. von Maßnahmen für Langzeitarbeitslose. In fast allen beobachteten Ländern existieren diese Art von Netzwerken zur Organisation und Durchführung von spezifischen Projekten und Maßnahmen. In ihnen partizipieren die verschiedenen lokalen Akteure, wie Beschäftigungsunternehmen, soziale Dienstleister, Vereine und andere Organisationen. In Großbritannien gibt es eine Vielzahl an temporären Netzwerken, die teilweise nur mit zwei Partnern innerhalb eines begrenzten Förderrahmens ein Projekt realisieren. Lediglich in Finnland arbeiten viele der wichtigsten lokalen Akteure in den integrierten Service Centern dauerhaft zusammen. In Italien wurde vor allem im Tagesgeschäft von Kompetenzstreitigkeiten zwischen der Kommune und der Provinzverwaltung berichtet. In Deutschland taucht dieses Mehrebenenproblem vor allem in kreiszugehörigen Kommunen auf, in denen der Landkreis die arbeitsmarktpolitische Verantwortung übertragen bekommen hat, die städtische Kommune als Teil des Landkreises aber die Hauptverantwortung in der Umsetzung trägt.

„Nevertheless a wide range of forums, partnerships and other horizontal links exist at local level which offer opportunities for civil society engagement and sometimes influence.“ (Länderstudie Großbritannien, Mike Aiken)

„Die unterschiedlichen Dienstleister stehen im Stadtgebiet der optierenden Kommune informell in Kontakt, um z.B. während kommunaler Wahlkämpfe auch kurzfristig gemeinsame Positionen abzustimmen und zu vertreten. Die mehrmals jährlich tagende Trägerversammlung mit der Verwaltung der Stadt sei überdies für die allgemeine Koordination ausreichend, so der Vertreter des Beschäftigungsunternehmens. Eine zusätzliche formalisierte Zusammenarbeit brächte keine Vorteile.“ (Länderstudie Deutschland)

„Nonetheless, the focus on local services improved the relationship between public services and the local community in terms of local associations and NGOs. In the Finnish welfare regime, social services are mainly managed by public authorities, however the area-based organisation system had the merit of improving the reciprocal interaction between public and local community services.“ (zu Finnland: Genova 2006: 5)

“There is a City Employment Policy Steering Group, where are included besides the City management representatives from employment services, regional development centre, enterprise prose organisations, Pori Chamber of Commerce, Association for Unemployed in Pori Region, Trade-Unions, Regional Vocational Adult education Centre. The members decide their representatives them selves. Meetings are held irregularly although 4 to 5 times yearly. Gets information from the City and employment services, gives opinions not decisions.” (Länderstudie Finnland, Pekka Pättiniemi)

“In Italy the network of umbrella organisation is well developed and the social co-operatives count on the support of the local consortia and of the second level consortia for many different aspects of their work (administrative matters, contacting out, consultancy etc.). The consortia provides different services to the social co-operatives and they are also representative of the social co-operatives in front of the Public Administration, in case of externalisation of services or in table of work around the design and implementation of labour market policies and programmes.... An important consequence of the strong role of the consortia is that the social cooperatives and the work integration social cooperatives do not have direct relationship with the Labour Agency in the field of designing labour market policies and programmes.” (Länderstudie Italien, Monica Loos)

Literatur

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2006): Sozial-Kompass EUROPA. Soziale Sicherheit in Europa im Vergleich, Bonn

GENOVA, ANGELA (2006): Integrated services: the Neoliberalist welfare rhetoric and the path dependent nature of urban governance in Finland and Italy, paper presented at the ASPEN/ETUI conference, Brussels, 21 October 2006

HELANEN, TARJA (ed.): Social Economy in Finland. A report written in conjunction with the transnational IF A TREE...- development partnership of the Kylätalous ("The Village Economy") –project

8 Indicators for the evaluation of local labour market policies with a view to social inclusion. Introduction to the Indicators – the ratio and process of their development (short version)

8.1 Aims of indicator development

In many publications and strategy documents which have appeared in the context of European co-ordination of inclusion policies, active labour market policies are considered to play an important role in overcoming poverty and social exclusion. In implementation, however, in many European member states a separation can be observed between the policy areas of “labour market policies” and “social inclusion”, as well as a one-sided concentration of social policy towards labour market targets. The indicators which we propose are intended to assist in the collection of information on the form, implementation and results of local labour market policies from the point of view of their impact on social inclusion.

In developing the indicators, we started with two leading questions:

1. To what extent can Europe-wide trends be discerned? We started by considering different elements of active labour market policies which seemed to be appearing as Europe-wide trends, and which were often considered to be helpful in reaching social and labour market targets: the decentralisation of active labour market policy through the shifting of responsibility to local bodies, the rise in importance of co-operation and networks, increased use of case management, the increasing importance of measuring performance, and finally an increasing connection between social inclusion and labour market integration.
2. To what extent does local labour market policy contribute to the politics of social inclusion – perhaps also depending on how these trends are implemented?

8.2 Initial conditions

Evaluation and monitoring activities have become more important in the areas of social inclusion and active labour market policies, both on the national and EU levels. One of the central challenges in developing the indicators was, however, that the existing and utilised indicator systems in both policy areas show little overlap, or points of entry for the evaluation of active labour market policies with a view to social inclusion. This is in part due to the fact that labour market and social policy aims are not necessarily congruent, and may indeed conflict.

At the same time, on an institutional level both within the EU as well as in the member states, the policy areas “social inclusion” and “employment strategy” have been largely separate, leading to a lack of cohesion between the corresponding systems of evaluation and monitoring.

Amongst the labour market policy evaluation and monitoring activity examined by the project team, aspects of social inclusion were thus for the most part not explicitly present, despite the fact that, on the strategic level, active labour market policies are considered to be very important for social inclusion. At the same time, a one-sided orientation towards the success criterion “job placement” was noticeable: other questions were mostly ignored, on sustainability, integration, work conditions, wage levels, but also wider economic effects such as the promotion of insecure and underpaid jobs through forced acceptance of job offers. In addition, aspects and success criteria beyond simple employment in the labour market, which are particularly relevant for people who are disadvantaged in the labour market (target

group consideration, social stabilisation / market substitute function) are mostly completely ignored in the evaluation of labour market policy effectiveness.

It is particularly important to collect appropriate information given the background that, in many EU countries, the use of specific measures is being decided increasingly using business efficiency criteria. This can lead to creaming effects (selection of the “best”), especially when measures are only financed under the requirement that there be a high probability of employment, and thus reduction in costs.

The initial thesis of the project, on the other hand, was that active labour market policies make a contribution to social inclusion when they

- provide chances for participation in society through improving competencies, raising income and offers of social support
- are based on social rights, or respect them
- take account of the most disadvantaged.

This differentiates these measures from those which only deal with social problems to the extent that they affect employability. It further brings into question a praxis which assumes that problems of social exclusion effectively vanish as a side-effect of employment, even in precarious jobs. Work on social problems should not simply be instrumentalised for any and all forms of labour market integration; strategies for labour market integration should rather be understood as one dimension of social inclusion.

8.3 Challenges in developing indicators

- One reason for the one-sided orientation on employment in the first labour market taken by labour market policies is the fundamental methodological difficulty of collecting data on non-quantifiable target dimensions. For example, so far no measuring indicators have been developed for social stabilisation and employability – two important dimensions of active labour market policies. An instrument for the evaluation of local labour market policies should however do justice to the different phases of political development and implementation, and also take process-like and qualitative aspects into account.
- The indicators should enable local praxis in different EU countries to be presented and compared. Different task dimensions and functions bring with them different and sometimes contradictory demands on the indicators (local/European, self-evaluation/comparison, detailed/based on classification). Before the background of local and country-specific framework conditions and structures for active labour market policies, on the one hand many, detailed indicators are necessary for the data to be fully informative. On the other hand, the number of indicators should be as small as possible in order for them to be readily handled and applied.
- A further methodological difficulty lies in the fact that much quantitative data is only available as nationally aggregated sample data, and/or is only available for research but not as a basis for evaluation on a local level.

Different types of indicator

Our indicator set combines indicators of different type and function.

- Some indicators are based upon the extraction and use of quantitative empirical data. These include data from employment offices or Job Centres such as reintegration statistics, as well as statistical data on labour market development, unemployment and poverty.

- Some indicators seek to extract qualitative information. These are particularly used for achieving an overview of the framework conditions, design and general direction of local labour market policies, e.g. questions of the use of local leeway, the contribution made by civil society, links to other fields of policy.
- Some of the indicators ask for information which may not be available everywhere. These indicators nonetheless have an important function of sensitising to aspects of self-evaluation (rotating door effects/how much exclusion from benefits/availability of social services).

8.4 How are our indicators structured?

The indicator set is divided between evaluation indicators and context indicators.

The context indicators contain on the one hand questions on the labour market, poverty and other aspects of social exclusion, and on the other questions intended to examine the structural and institutional framework conditions in the various countries. These data are intended as background information and basis for interpretation. A classic example: the proportion of people finding employment is to be interpreted against the background of different labour market dynamics. It is also important to record which groups are being targeted by active labour market policies in the different countries. In Germany, for example, the definition of employability is comparatively wide. The result of this is that in the UK, for example, many more people receive long-term incapacity benefit, and are thus not included in the target group of the long-term unemployed.

The evaluation indicators are largely divided along the 6 European tendencies described at the beginning. Some of the evaluation indicators are suggested as “key indicators”, and highlighted within the indicator list.

8.5 Summary: Limits of indicators

It is very difficult for indicators to prove that the results of labour market policies are indeed due to their effects. Other instruments are required to explain causes and effects. Indicators can in total, however, provide clues to patterns of cause and effect. Indicators can certainly not replace the processes of determining targets and evaluating success, they can only support these and provide them with a foundation. One important function of indicators on a local level should be the provision of information for self-evaluation. This requires a strong willingness to learn, however. A public political and scientific discussion of measurement results is also needed, in order for the data and information won to have practical relevance.

The list of indicators is the result of a working process

- that is based on reports on problems and developments in the respective fields from four EU – countries
- where concepts of a set of indicators have been used for an evaluation of developments in two municipalities of the respective countries and
- where a preliminary version of the list of indicators presented here has been tested and commented upon both in the framework of the national and local reports and in the course of expert meetings in the respective countries.

9 Indikatoren zur Abbildung und Bewertung lokaler Arbeitsmarktpolitik in Hinblick auf soziale Inklusion (deutsche Version der Einleitung)

In der folgenden Einleitung der Indikatoren werden zunächst das Ziel des Projekts und das vom Projektteam zugrundegelegte Verständnis zum Verhältnis von Arbeitsmarktpolitik und sozialer Inklusion dargestellt. Es folgen Erläuterungen zu der inhaltlichen und methodischen Ausrichtung der Indikatoren, zum Aufbau des Indikatorenset, zu den Anwendungsbereichen sowie den Möglichkeiten und Grenzen einer indikatorgestützten Bewertung von Arbeitsmarktpolitik in Hinblick auf soziale Inklusion.

9.1 Ziel der Indikatorenentwicklung

Im Rahmen der Methode der europäischen Koordinierung von Inklusionspolitiken gilt die lokale aktive Arbeitsmarktpolitik als ein wichtiger Ansatz, um Armut und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen, v.a. unter Berücksichtigung der am meisten benachteiligten Personengruppen. Die EU-Kommission hat uns beauftragt, Indikatoren zur Bewertung lokaler Politiken der aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung in Hinblick auf deren Beitrag zur sozialen Inklusion zu entwickeln. Die Indikatoren sollen Informationen über Gestaltung, Umsetzung und Ergebnisse lokaler Arbeitsmarktpolitik liefern und dabei Aussagen über die Verknüpfung dieser bislang oftmals getrennten Politikbereiche ermöglichen. Ausgangspunkt für die Entwicklung der Indikatoren sind dabei Gestaltungselemente aktiver Arbeitsmarktpolitik, die sich - gemäß den Veröffentlichungen zur europäischen Beschäftigungsstrategie - als europaweit beobachtbare Trends abzeichnen und die als förderlich zur Erreichung der beschäftigungspolitischen Ziele bewertet werden: Die Dezentralisierung aktiver Arbeitsmarktpolitik durch Verlagerung von Kompetenzen auf die lokale Ebene, der Bedeutungszuwachs von Kooperationen und Netzwerken, der Einsatz von Fallmanagementansätzen verbunden mit einer Stärkung von Empowerment-Elementen einerseits und der Betonung von Pflichten andererseits, die Anwendung von Methoden der Leistungsbewertung und schließlich eine zunehmende Verknüpfung von sozialer Inklusion und Arbeitsmarktintegration. Die von uns vorgeschlagenen Indikatoren sollen der Feststellung und Bewertung dienen,

1. ob und in welchem Ausmaß sich europaweite Trends und gemeinsame Gestaltungselemente beobachten lassen,
2. ob und unter welchen Bedingungen lokale Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zur sozialen Eingliederung leistet.

9.2 Grundüberlegungen zum Verhältnis von Arbeitsmarktpolitik und sozialer Inklusion

9.2.1 Aktive Arbeitsmarktpolitik im Spannungsverhältnis zwischen europäischer Beschäftigungsstrategie und sozialer Eingliederungspolitik

Für das Projekt ergab sich als zentrale Herausforderung, dass arbeitsmarktpolitische und integrationspolitische Ziele und Strategien sich nicht zwangsläufig decken. Aktuell findet auf europäischer Ebene sowohl von Seiten der Kommission als auch von Seiten verschiedener Lobbyorganisationen Anstrengungen unternommen, um die beiden Politikbereiche „soziale Inklusion“ und „Beschäftigungsstrategie“ stärker miteinander zu verzahnen. Die Ziele der europäischen Inklusionspolitik einerseits und der auf Beschäftigungsgenerierung durch Wirtschaftswachstum ausgerichteten Beschäftigungsstrategie andererseits stehen dabei in einem Spannungsverhältnis. So kommt der aktiven Arbeitsmarktpolitik zwar in beiden Politikbereichen eine wichtige Rolle zu. Aber während innerhalb der Politikstrategie „soziale

Inklusion“ aktive Arbeitsmarktpolitik Qualifizierungs- und Jobangebote v.a. für die am meisten ausgegrenzten Menschen fördern soll, findet im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie eine Schwerpunktsetzung statt auf die präventive Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch eine frühzeitige Förderung von Personen, die dem Arbeitsmarkt relativ nah sind. (Europäische Kommission: EBS Ziele 2005). Unter einer einseitigen Nutzung betriebswirtschaftlicher Effizienzkriterien kann diese Schwerpunktsetzung zu Creaming-Effekten führen. Diese treten v.a. dann ein, wenn ausschließlich in solche Maßnahmen bzw. für solche Zielgruppen investiert wird, die mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit arbeitsmarktstatistische Erfolge und Ausgabenreduktionen erwarten lassen.

9.2.2 Unterschiedliche Zielhorizonte, Ausrichtungen und Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik

Vor dem Hintergrund des potentiellen Spannungsverhältnisses zwischen sozialer Inklusionspolitik und Arbeitsmarktpolitik existiert eine Bandbreite an Ausgestaltungsmöglichkeiten von aktiver Arbeitsmarktpolitik, die sich zwischen zwei Extrempunkten (unterschiedlich) verorten lassen. Die Arbeitsmarktpolitiken in den Mitgliedsländern der Europäischen Union enthalten, je nach dem wo sie sich auf dieser Spannungslinie befinden, Elemente von beiden Polen.

- Ein Extrempunkt ist eine Arbeitsmarktpolitik, die vor allem auf kurzfristige Vermittlungserfolge in existierende Arbeitsmärkte konzentriert ist. Unter Inklusionsaspekten ist diese Strategie aus zwei Gründen kritisch zu bewerten. Zum einen geht damit oftmals eine geringe Förderung der sozialen und beruflichen Kompetenzen v.a. arbeitsmarktferne Personengruppen einher. Dies führt bei gleichzeitiger Verstärkung der Effektivität der Vermittlung arbeitsmarktnaher Personengruppen zu Creaming-Effekten, d.h. zu einem dauerhaften Ausschluss bestimmter Personengruppen von beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten. Zum anderen geht diese Strategie zumeist mit einer Stärkung der Konzessionsbereitschaft seitens der Arbeitslosen einher, die durch eine Verpflichtung zur Annahme jeder Form der Beschäftigung bewirkt werden soll. Aspekte der langfristigen Beschäftigungsintegration und der Verbesserung sozialer und materieller Teilhabechancen bleiben dabei außer Acht.
- Einen möglichen Gegenpol dazu bilden Politiken, die auf einen langfristigen Erhalt und Aufbau von Kompetenzen setzen, die allgemein für Inklusion und speziell für die Verbesserung oder Wiederherstellung von employability wichtig sind; auch risikoreiche und erst langfristig wirkende Investitionen bei relativ arbeitsmarktfernen Gruppen werden getätigt; Variationen gibt es hier, weil sich die Frage stellt, wie mit denjenigen Menschen umgegangen wird, die auch längerfristig in die vorhandenen Arbeitsmärkte nicht vermittelbar sind – bleiben sie unberücksichtigt oder geht man mit langfristigen Transferpolitiken und der Bereitstellung von Arbeitsmöglichkeiten auch auf diese Gruppe mittelfristig nicht Vermittelbarer ein?

Je nachdem, welche dieser Strategien in den Mitgliedsländern der Europäischen Union verfolgt werden, stehen unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Teilziele, Aufgaben und Instrumente im Mittelpunkt:

- Vermittlung in vorhandene Arbeitsmärkte
- Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit durch relatives Gewicht von Training- und Bildungsmaßnahmen
- Aufbau eines Ersatzarbeitsmarktes für vorübergehend oder langfristigen nicht vermittelbare Arbeitslose
- Integration von Angeboten zur sozialen Stabilisierung

- Verknüpfung der Politiken mit Gemeinwesenentwicklung und lokaler Wirtschaftsentwicklung
- Einsatz von Sanktionen als Mittel der Erzwingung der Bereitschaft Jobangebote oder Maßnahmenangebote anzunehmen

9.2.3 Folgerungen für die inhaltliche Ausrichtung der Indikatoren

Die unterschiedliche Ausrichtung aktiver Arbeitsmarktpolitiken an lang- und kurzfristigen Effekten entlang der aufgezeigten Pole ist mit unterschiedlichen Praktiken von Aktivierung verbunden. Theodore & Peck (2001) unterscheiden dabei zwischen einem work-first Ansatz (labour force attachment model) - der auf die Beendigung des Leistungsbezugs und die Erweiterung des Arbeitskraftangebots zu nachfrageseitigen Bedingungen abzielt - und einem Ansatz zur Erweiterung der Ressourcen (human capital development approach). Das Projektteam sieht v.a. in dem Ressourcenansatz eine deutliche Überschneidung mit den Zielen der OMK- Strategie zur sozialen Inklusion.²⁵

In diesem Sinne leistet aktive Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zur sozialen Inklusion, wenn sie

- Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe durch Kompetenzgewinn, Einkommensverbesserung und soziale Unterstützungsangebote eröffnet
- im Sinne langfristiger und nachhaltiger Effekte investiv angelegt ist und den Schwerpunkt auf Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten legt
- soziale Rechte achtet
- auch solche soziale Dienstleistungen integriert, die nicht primär der employability ausgerichtet sind, sondern der sozialen Integration dienen
- die am meisten Benachteiligten berücksichtigt

Das macht einen Unterschied gegenüber solchen Handlungsansätzen, die soziale Probleme nur nach Maßgabe ihrer beeinträchtigenden Wirkung auf Vermittelbarkeit und employability bearbeiten; und es stellt darüber hinaus auch eine Praxis in Frage, die davon ausgeht, dass selbst bei Vermittlung nur prekärer und partieller Arbeitsgelegenheiten sich Probleme sozialer Inklusion gewissermaßen nebenbei lösen. Die Bearbeitung sozialer Probleme sollte nicht einfach für jedwede Form der Arbeitsmarktintegration instrumentalisiert werden; vielmehr sollten Strategien der Arbeitsmarktintegration als eine – freilich zentrale - Dimension sozialer Inklusion verstanden werden.

9.3 Entwicklung des Indikatorensets

9.3.1 Ausgangslage im Bereich Monitoring und Evaluation von aktiver Arbeitsmarktpolitik

Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene haben Evaluations- und Monitoringaktivitäten im Bereich soziale Inklusion und aktive Arbeitsmarktpolitik an

²⁵ So belegen z.B. arbeitsmarktpolitische Evaluationsergebnisse, dass bei der Gestaltung und Bewertung arbeitsmarktpolitischer Instrumente langfristige Effekte berücksichtigt werden sollten. In verschiedenen Studien im Rahmen der ESF-Evaluation wurde deutlich, dass Qualifizierungen mit formalen Abschlüssen überdurchschnittliche positive und nachhaltige Eingliederungseffekte und Einkommenseffekte zeitigen, die allerdings oftmals erst in einer längerfristigen Perspektive erkennbar sind. (Kruppe 2006)

Bedeutung gewonnen. Diese Entwicklung steht in einem kausalen Zusammenhang mit einer in vielen Ländern zu beobachtenden Dezentralisierung von Budget- und Durchführungsverantwortung und dem damit einhergehenden Dokumentationspflichten. Weiterhin haben die arbeitsmarktpolitischen Programme auf europäischer Ebene (z.B. ESF-Maßnahme) mit ihren verbindlichen Evaluationen in vielen Mitgliedsländern einen deutlichen Schub für die Entwicklung indikatorengestützter Leistungsbewertung und die Etablierung von Wirkungsforschung initiiert. (vgl. Deeke 2000).

Eine zentrale Herausforderung bei der Entwicklung der Indikatoren darin, dass sich bei den vorhandenen und angewandten Indikatorsystemen in beiden Politikbereichen nur wenig Schnittstellen und Anknüpfungspunkte für eine Bewertung aktiver Arbeitsmarktpolitik in Hinblick auf soziale Inklusion ausmachen ließen. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass arbeitsmarktpolitische und sozialpolitische Ziele (und damit Erfolgskriterien) sich nicht zwangsläufig decken und sogar in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen können. Zum anderen sind auch auf der institutionellen Ebene vor allem bei den Mitgliedstaaten die Politikbereiche „soziale Inklusion“ und „Beschäftigungsstrategie“ bislang weitgehend getrennt, was einer Unverbundenheit der jeweiligen Bewertungssysteme entspricht. Auf der EU-Ebene entwickelt sich im Rahmen der Organisation und Durchführung des Aktionsprogrammes „Social Inclusion“ derzeit eine Verknüpfung zwischen den beiden Politikbereichen.

Bislang jedoch finden im Rahmen der vom Projektteam ausgewerteten arbeitsmarktpolitischen Evaluations- und Monitoringaktivitäten zur Implementation der HARTZ-Reformen Aspekte sozialer Inklusion zumeist keine explizite Berücksichtigung, obwohl der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein großer Stellenwert für soziale Eingliederung beigemessen wird. Festzustellen ist hingegen eine einseitige Orientierung auf kurzfristige Integrationserfolge in den ersten Arbeitsmarkt. Fragen der Nachhaltigkeit der Beschäftigungsintegration, der Arbeitsbedingungen, der Einkommensdimension, aber auch der wirtschaftlichen und beschäftigungsgenerierenden - wie z.B. die Förderung lokaler Ökonomie - wird kaum nachgegangen. Darüber hinaus bleiben Zielsetzungen, die für die soziale Integration von arbeitsmarktfernen Menschen von besonderer Relevanz sind (soziale Stabilisierung/ Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit/ Marktersatz), in der Bewertung arbeitsmarktpolitischer Leistungen zumeist gänzlich unberücksichtigt. Fragen von Nachhaltigkeit, sozialer Integration oder der solidarischen Ökonomie durch soziale Beschäftigungsunternehmen sind – während sie in sozialwissenschaftlichen Forschungsansätzen (vgl. Nyssens 2006; Birkhölzer; Hanesch u.a. 2004) häufig angesprochen werden – in der lokalen Praxis zumeist minoritär.

9.3.2 Methodische Herausforderungen bei der Entwicklung von Indikatoren

- Die festzustellende einseitige Orientierung arbeitsmarktpolitischer Erfolgsbewertung anhand von Eingliederungsbilanzen in den ersten Arbeitsmarkt ist u.a. der grundsätzlichen methodischen Schwierigkeit geschuldet, Daten über nicht quantifizierbare Zieldimensionen zu erfassen. Ein Instrumentarium zur Bewertung lokaler Arbeitsmarktpolitik sollte allerdings den verschiedenen Phasen der Politik-Entwicklung und Umsetzung gerecht werden und auch prozessbezogene und qualitative Aspekte berücksichtigen. Die Entwicklung von qualitativen Indikatoren stellt besondere Anforderungen hinsichtlich Aussagekraft und Messbarkeit.
- Die Indikatoren sollten die Darstellung und den Vergleich lokaler Praxis in verschiedenen EU-Ländern ermöglichen. Mit unterschiedlichen Anwendungsebenen und Funktionen sind unterschiedliche und teilweise widersprüchliche Anforderungen an die Ausgestaltung der Indikatoren verbunden (lokal/europäisch; Selbstevaluation/ Vergleich; detailliert/ kennzahlenorientiert). Vor dem Hintergrund lokal- und länderspezifischer Rahmenbedingungen und Strukturen aktiver Arbeitsmarktpolitik bedarf es einerseits präziser und detaillierter (Kontext-)Indikatoren, damit die Indikatoren verständlich und die

gewonnen Daten aussagefähig sind. Auf der anderen Seite erfordern es Handhabbarkeit und Anwendbarkeit, die Zahl und den Umfang der Indikatoren möglichst zu begrenzen.

- Eine weitere methodische Schwierigkeit besteht darin, dass viele quantitative Daten oftmals nur als national aggregierte Stichprobendaten und lediglich für Forschungszwecke zur Verfügung stehen, aber nicht als Grundlage für eine Evaluation auf lokaler Ebene.

9.3.3 Berücksichtigung verschiedener Arten und Funktionen von Indikatoren

Wir haben in unserem Indikatorenset Indikatoren mit unterschiedlichem Informationsfokus zusammengestellt:

- Einige Indikatoren basieren auf der Gewinnung bzw. Nutzung quantitativer empirischer Daten. Hier sind neben nationalen und regionalen Daten zu Armut und Arbeitslosigkeit v.a. prozessproduzierte Daten über Organisation und Leistungen der Arbeitsämter bzw. Job Center relevant sowie die Erfolgsmessungen (Eingliederungsbilanzen) im Rahmen des Arbeitsmarktmonitorings.
- Einige Indikatoren dienen der Gewinnung von qualitativen Daten über Struktur, Organisation und Entwicklung lokaler Arbeitsmarktpolitik. Sie sollen insbesondere über Policy-Aspekte Auskunft geben.
- Manche der Indikatoren fragen quantitative oder qualitative Informationen ab, die möglicherweise nicht (überall) verfügbar sind. Dennoch haben diese Indikatoren eine wichtige Funktion innerhalb des Indikatorensets. Ihnen kommt v.a. eine Sensibilisierungsfunktion zu, indem sie Hinweise darauf geben, welche Dimensionen bei der Erfolgsmessung oftmals unberücksichtigt bleiben.

9.3.4 Aufbau des Indikatorsets

Das Indikatorenset ist nach Bewertungsindikatoren und Kontextindikatoren aufgeteilt.

Die Kontextindikatoren dienen der Erhebung bzw. Nutzung von nationalen und regionalen Daten über Rahmenbedingungen und Struktur aktiver Arbeitsmarktpolitik, wie z.B. Daten zu Arbeitsmarkt, Armut und anderen Aspekten sozialer Exklusion. Diese Daten sollen als Hintergrundinformationen dienen, um zielgruppenspezifische und raumbezogene Probleme und Bedarfe sowie Rahmenbedingungen zu identifizieren. Die Kontextindikatoren dienen damit als Folie für ein besseres Verständnis der spezifischen nationalen und lokalen Situation sowie als Bewertungsrahmen.

Die Bewertungsindikatoren sind thematisch weitgehend entlang der eingangs erwähnten Tendenzen aufgeteilt. Das Element Leistungsbewertung wurde hingegen in das Kapitel zu „Arbeitsmarktintegration und soziale Inklusion“ integriert, in dem der Schwerpunkt auf Leistungen und Ergebnissen aktiver Arbeitsmarktpolitik liegt. Einige der Bewertungsindikatoren werden als „Schlüsselindikatoren“ vorgeschlagen und gesondert ausgewiesen.

9.3.5 Anwendungsbereiche der Indikatoren: lokal – national – europäisch

Die Indikatoren werden zur Anwendung auf mehreren Ebenen vorgeschlagen. Sie können zunächst auf lokaler Ebene als Instrument für eine regelmäßige Berichterstattung und eine darauf aufbauende Selbstevaluation sowie einen interkommunalen Vergleich genutzt werden. Als Anwender kommen dabei sowohl die verantwortlichen Akteure aus staatlicher Verwaltung in Frage als auch arbeitsmarktpolitische Netzwerke. Dabei ist zu beachten, dass die Vorschlagsliste sich auf die Gesamtheit der aktiven Arbeitsmarktpolitik vor Ort bezieht und nicht auf die Durchführung einzelner Maßnahmen bzw. die damit betrauten

Organisationen (z.B. Beschäftigungsunternehmen). Auf der Grundlage regelmäßiger Datenerhebung und Datenaggregation können die Indikatoren Eingang in nationale und EU-Berichterstattungen sowie den OMK-Prozess finden.

9.4 Möglichkeiten und Grenzen der Indikatoren

9.4.1 Indikatoren und Wirkungsbewertung

Mit den vorgeschlagenen Indikatoren können Rahmenbedingungen, Leistungsprozesse und Ergebnisse lokaler aktiver Arbeitsmarktpolitik erfasst und dokumentiert werden. Der Aussagekraft der Indikatoren hinsichtlich der Beurteilung der Effekte aktiver Arbeitsmarktpolitik sind dabei allerdings methodische Grenzen gesetzt. Zum einen steht die Entwicklung von Indikatoren, mit denen wichtige qualitative Ziele und Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik - wie soziale Stabilisierung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit - erfasst werden können, bislang noch aus. Zum anderen können Indikatoren die Ergebnisse arbeitsmarktpolitischer Leistungen kaum als deren Wirkungen belegen. Um Wirkungszusammenhänge zu erklären, sind vielmehr ergänzende Wirkungsanalysen erforderlich. Dennoch liefern die Indikatoren in der Gesamtschau Anhaltspunkte für Wirkungszusammenhänge. Diese können sich v.a. durch einen interkommunalen Vergleich zu Begründungszusammenhängen verdichten, insbesondere durch die Erfassung politikbezogener Elemente, z.B. die Art und Weise der lokalen Zusammenarbeit. Vielfach sind die Indikatoren so angelegt, dass sie keinen positiven Belege für Inklusion liefern, aber Hinweise auf eine nicht gelungene Integration (z.B. Drehtüreffekte), Schwierigkeiten der Umsetzung (keine Verknüpfung mit sozialen Diensten) und mangelnde Eröffnung von Chancen (z.B. durch einseitigen Maßnahmeinsatz, Nicht-Berücksichtigung bestimmter Zielgruppen).

9.4.2 Indikatoren bilden Verweisungszusammenhang

Die Indikatoren bilden Dimensionen ab, die aus Sicht des Projektteams von besonderer Relevanz für die Frage der sozialen Inklusion/ Armutsreduzierung durch aktive Arbeitsmarktpolitik sind. Die meisten Indikatoren bzw. die entsprechenden Daten sind nur im Gesamtzusammenhang und gegenseitigen Verweis aufeinander interpretierbar. Als weiterer Interpretationsrahmen dienen zudem die Kontextindikatoren, die Informationen über Rahmenbedingungen, nationale und lokale Vergleichsdaten und damit Handlungsbedarfe liefern.

9.4.3 Lernorientierung und Einbettung in fachöffentliche Diskussion

Die erhobenen Daten dienen als Grundlage für eine Analyse und Bewertung unter der Perspektive sozialer Inklusion, stellen aber selber noch keine Bewertung dar. Die Instrumente können die Prozesse der Zielfindung, Zielüberprüfung und Neujustierung keinesfalls ersetzen, sondern nur unterstützen und fundieren. Um auf lokaler Ebene Aussagen über den Zusammenhang zwischen der Ausprägung der einzelnen Indikatoren treffen zu können, bedarf es der Interpretation der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Akteure. Eine wichtige Funktion von Indikatoren besteht darin, Informationen zur Selbst-Steuerung zu liefern. In diesem Sinne dienen die Daten nicht der Kontrolle von außen, sondern – idealtypisch – als Ansatz gemeinsamen Lernens durch Erkennen von Problemen und darauf basierenden Veränderungen der arbeitsmarktpolitischen Praxis. Damit erhobene Daten und Informationen in diesem Sinne eine praktische Relevanz haben, ist eine stärkere Lernorientierung der Entscheidungsträger sowie eine fachöffentliche Diskussion über arbeitsmarktpolitische Ziele und Erfolge unter Beteiligung verschiedener arbeitsmarktpolitischer Akteure erforderlich.

9.5 Fazit

Mit dem vorgeschlagenen Indikatorenset wird nicht der Anspruch erhoben, ein umfassendes Bewertungssystem für die Gestaltung, Organisation und Umsetzung lokaler Arbeitsmarktpolitiken entwickelt zu haben. Der Fokus liegt auf dem Aspekt der sozialen Inklusion/ Armutsverringerung als derjenigen Zieldimension, die im Rahmen des entsprechenden OMK Prozesses vorausgesetzt wird. Diese Zieldimension ist das verbindende Element zwischen den einzelnen Indikatoren, die Rahmenbedingungen, Politikentwicklung, Organisation, Leistungen, Ergebnisse und Wirkungsbewertung aktiver Arbeitsmarktpolitik auf lokaler Ebene erfassen sollen. Dabei liegt der Fokus auf lokalen kooperativen Organisationsansätzen, die am Individuum ausgerichtet sind und zugleich sozialräumliche Aspekte miteinbeziehen

Literatur:

DEEKE, AXEL (2000): Wedelt der Schwanz mit dem Hund? Anforderungen an das Monitoring und die Evaluation der Arbeitsförderung mit Mitteln des ESF. In: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg (Hg): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik aus Ländersicht. Workshopdokumentation, S. 29-33

THEODORE, NIKOLAS/ PECK, JAMIE 2001: work first: workfare and the regulation of contingent labour markets. In: Cambridge journal of economics, Bd. 24, S. 119-138

KRUPPE, THOMAS (2006): Die Förderung beruflicher Weiterbildung * eine mikroökonomische Evaluation der Ergänzung durch das ESF-BA-Programm. Nürnberg: 39 S.; 381 KB Reihe / Serie: IAB Discussion Paper Nr. 21/2006

10 The list of indicators

The following list of indicators is the result of a working process

- that is based on reports on problems and developments in the respective fields from four EU – countries
- where concepts of a set of indicators have been used for an evaluation of developments in two municipalities of the respective countries
- and where a preliminary version of the list of indicators presented here has been tested and commented upon both in the framework of the national and local reports and in the course of expert meetings in the respective countries.

10.1 *Proposal list of assessment-indicators*

the main indicators are marked by *

10.1.1 Decentralisation

Many active labour market policy experts emphasise the necessity of strengthening the local dimension with respect to more competences and resources at the local level. The EU also pursues this approach and provides programmes which fund local labour market policy networks.

The following arguments in favour of decentralisation have been established:

- At a local level the participation of all relevant actors (administration, policy makers, social organisations) is easier to organise, which allows for a more comprehensive approach of active labour market policy, integrating aspects of local and economic development as well as social services.
- Local existing knowledge and resources can be bundled more efficiently together.
- The performance and effects of policies and measures can be evaluated directly and the results of such evaluations may enter into further policy development processes.
- measures can be tailored more flexibly and be more appropriate at a local level for the unemployed and also be more responsive to the demands of the local economy. This is possible because of the more detailed knowledge of the local labour market conditions held by local agencies.

The indicators in this chapter aim to clarify the degree there is a local room for manoeuvre in the field of active labour market policy and to what extent competences and resources are actually available for the local actors.

In order to evaluate the inclusive or exclusive performance of active labour market policy the structural framework determining the relation between central state and local actors has to be outlined first. The indicators in this chapter are divided into two parts. The indicators in the first part should provide information about the local room for manoeuvre. This entails questions of strategic discretionary power and financial resources available for the local accountable actors who hold such responsibilities. Is decentralisation just an administrative act to fulfill central defined tasks by local authorities or does a real strengthening of a more independent local policy take place through the devolution of discretionary power?

The indicators in the second part should provide information on the degree, the given scope of freedom to develop local active labour market policy is actually used by the local actors and how it is formed in view of social inclusion needs. This entails questions of defining goals

and strategies, the use of financial resources and how far there is a systematic link to other relevant policy fields. K11-16

Local room for manoeuvre

1. Local discretionary power about financial resources (cf. K13)

What is the share of local available financial resources for ALMP for longterm unemployed for which the responsible local institution has discretionary power?

*** 2. Local design of measures (*)**

Is there scope for freedom, as well as a flexible budget, for the local accountable institution/body concerned with ALMP to develop its own locally specific measures?

*** 3. Definition of local target groups (vgl. K21) (*)**

Is it possible to decide at a local level which groups are the main target groups?

Use of local room for manoeuvre

*** 4. Strategic approach of local ALMP (*)**

Does the local accountable institution that is responsible for ALMP have a local specific framework and binding local agreements on the aims of local employment policy – beside those given by the national government?

If so, are these

- defined by the organisations delivering the services/or the administrative agency delivering or commissioning the service?
- defined by the local legislative, or political committee, or a local council

5. Aim dimensions of ALMP

Which long-term objectives of local ALMP are - beside placement - officially recognised by the local accountable institution? (e.g. a decrease in expenditure of social assistance/unemployment benefit; strengthening of the regional work force; fostering social integration/and social stabilisation)

*** 6. Influence on the amount of financial resources**

Are there activities of the local accountable institution responsible for ALMP to increase the locally available amount of financial resources for ALMP measures?

- by acquisition of additional programme or project related funding beside that already available at the local level
- By supporting other (e.g. third sector) local actors in acquisition (e.g. by co-financing)
- by acquisition/allocation of additional communal resources directly through local authorities

7. Link to other relevant policies and funding programmes

Are there programmes concerned with regional or urban development locally being implemented?

- What proportion of the whole local labour market budget held by the labour administration is spent in supporting such local regional or urban special programmes (e.g. where the administration supports such other programmes by, for example, subsidising places within these other programmes)

10.1.2 Co-operation and Networking

The use of any local room for manoeuvre is not only dependent on the vertical relation between central state and local authorities but also on the ways, the relations between economy, state and civil society on the local level are shaped. In the context of European social and employment policy the activation of all relevant actors is pointed out as an important factor for success in developing strategies to reduce poverty and unemployment. Intersectoral, 'horizontal', networks of representatives of the state, the economy and the civil society are supposed to bundle the specific competences and to make better use of them. Within the European social inclusion and employment strategies it is particularly emphasised that the participation of civil society actors in those networks is an important condition to enable the identification of social problems and to develop solutions related to target groups. Networks play also an important role at the level of implementation and practical day to day cooperation, e.g. between labour and social service departments.

The indicators in this chapter focus on both items- policy networks and functional cooperation.

In the first part of this chapter the main question is whether civil society actors do actually participate already in the decision making process and whether their political influence is weakened or promoted by the design of the respective networks.

The indicators in the second part should provide information about practical cooperation in ALMP. This includes issues concerning the financial and organisational framework of ALMP related organisations. This aspect is relevant when it comes to the question concerning the degree the available infrastructure of employment related and social services is reasonable and sufficient to help unemployed people.

Relevance of intersectoral networks in designing ALMP

*** 8. Participation of civil society in policy development**

Is there a cross sectoral network/ committee (involving the municipality, local economy and civil society actors) which is involved in developing the overall local ALMP?

If so,

- What is the share of civil society actors in the total number of participants?
- Are representatives of unemployed people involved?
- Are representatives of work integration organisations involved?
- Are representatives of social services involved?
- Are representatives of school and education services involved?

*** 9. Competences policy network**

What is the main function of the network?

- Information given by the responsible body
- Communication and consultation (with rights for hearing)
- Co-operation and steering (certain level of discretionary power)

*** 10. Transparency and accountability**

Is there a continuous and obligatory reporting and documentation mechanism of the local responsible body about the implementation and effects of ALMP?

- as internal documentation at the level of the operating or delivery unit?
- as a report to local political committee and council?
- as a report to the public or publicly available documentation?

Organisational framework of workintegration and social services

13. Discreteness of workintegration organisations

Are the work integration providers obliged to refer individual case-related information which might be relevant for sanctions against their clients?

*** 12. Plurality/ Range of workintegration services**

Number of locally involved work integration providers related to the local number of unemployed

- Share of expenditures on measures by local providers

13. Public financing of workintegration services

In which way are workintegration organisations financed by the relevant accountable public body which commissions their services?

- Service level agreements with competitive tendering
- Continuous service level agreements without tendering
- Public grants
- others

*** 14. Social inclusion as a task of workintegration organisations**

Are aims like assistance with wider social inclusion needs and overcoming poverty explicitly mentioned within the service level agreements/ service descriptions with work integration organisations?

- Are additional financial resources provided to achieve these aims?

15. Transition school/ labourmarket

Does the institution which is locally responsible for almp (e.g. Job Center) regularly cooperate with schools or youth welfare services?

* 16. Availability of social services/ contact-points

Which of the following social services might be available within about four weeks of them being requested by the client?

- Financial debt counselling
- Childcare service
- Careservice of relatives in need of care
- Psychosocial counselling and assistance
- Addiction counselling
- Counselling or advice on social benefits and assistance
- Low thresh-hold drop-in contact points

Are these services available for all citizens in equal measure independent of their labour market status?

10.1.3 Case management

Case management is an approach which allows for an integrated counselling of the unemployed and gives access to the various kinds of support and services they need. Installing personal advisers and similar offers can often be seen as steps in this direction. In the framework of the European social and employment policy the link between social and work intergation is increasingly emphasised. The main reason for this is that it is asserted, that unemployment is very often not an isolated problem but connected with other aspects of exclusion like psychological problems, housing problems or indebtedness. In many member states the connection between both, social inclusion and employment policy areas finds its expression in organisational co-operation or even complete fusion of the previously seperated social assistance and labour offices at the local level, e.g. in the framework of Job Centers. At individual level the adoption of case managment in the field of active labour market policy is supposed to be an appropriate tool to implement the connection between social and employment integration and to meet the individual needs of the unemployed.

The managing of a case process by one agent should theoretically be the base to develop and implement an integrated and individually tailored treatment. The indicators in the first part ask, to what extent the personal and organisational conditions are given to make case management and similar practices of personalized advice and treatment a supportive counselling process. The second part consists of indicators concerning the use of different steering instruments like integration plans and profiling. In this way questions can be tackled concerning the extent these instruments are applied individually or more in terms of standardisation and selection.

Kontext indicators : K 19-21, 33

Professional and organisational framework

17. Advice and placement framework

Do the advice and placement activities of the institution responsible and accountable for active labourmarket policy follow an explicitly defined professional concept?

*** 18. Qualifications of casemanager/ advisors**

What is the proportion of casemanagers/ advisors who have an explicitly defined professional qualification? (e.g. an pertinent university degree or vocational training or an additional skill with at least 200 hours training)

19. Performance criteria casemanagement/ advice

Which are the performance criteria for staff members (e.g. number of placements, number of placements differentiated between target groups, number of interviews.)

*** 20. Turnover of personell**

What is the annual turnover of case managers per year expressed as a percentage of the total number of such case managers?

*** 21. Assignment of personnel**

How many unemployed people, on average at one point of time, does one casemanager/ advisor have as their clients

- all categories of unemployed people
- young unemployed people

Steering

*** 22. Competences casemanager / advisor**

To what extent of fundings the case manager have the power to decide about the application of any given measures to the unemployed person?

23. Information system local infrastructure

Does a current information system exist for casamenagers/ advisors on the locally available supportive services?

24. Integration plan

Is there a written agreement between the casemanager/ advisor, which defines rights and responsibilities of both the institution and the clients, for example an "integration agreement" or "personal contract"?

- Is this document used more as a symbolic underpinning documentation of the counselling and integration process?
- Is this document a binding contract which includes checking on implementation.

If so, is the participation and signature by the unemployed person optional?

25. Profiling

Does an individual analysis of strengths, weaknesses and resources exist?

- Does this analysis lead to sorting the clients into groups designed according to both the likelihood of placement and the needs of the unemployed person?
- What is the percentage rate of unemployed per year who change their profiling group?
- Which criterias are applied to assign clients to the group of unemployed with hardly any chance to get employed? (cf. K19)

26. Composition of profiling-groups

What is the composition of the profiling groups concerning age, sex and migration status?

10.1.4 Empowerment and upgrading duties

Activation, as the main principle of recent labour market policies, has been identified with the approach of empowerment when it entered the European labour market discussion.

Such an empowerment approach implies that ALMP should aim at the use and the enrichment of resources and competences of the unemployed. Particularly in the case of a long period of unemployment this can only be successful if the respective unemployed are individually and comprehensively appreciated, supported and encouraged in their self-confidence.

Concerning the required support therefore, more and more attention is paid to case management and advice as the appropriate base for an individually tailored application of measures. In this view the relationship between casemanager / advisor and unemployed plays an important role.

On the other hand activation is as well related with an approach that emphasises the workfare character of labour market services, making financial benefits and assistance dependent on the willingness of the addressees for taking up any kind of job or measure. Instruments of activating labour market policy are thereby to various degrees using measures that test the willingness of the unemployed person to work.

The indicators in this chapter reflect three main aspects of the tensions between the empowering and coercive elements of activation strategies. What is the framework for the contact between the unemployed person and casemanager / advisor and how is it designed? To what degree are the functions of advisor and case manager oriented to the enrichment of the competences and resources, the needs and wishes of these clients?

With a view to empowerment on the one hand, and workfare practices on the other hand, it has to be asked which rights unemployed have towards the responsible and accountable institution / administration dealing with the active labour market policy - and which means are available for them to bring their rights into force.

Contact between clients und case manager

27. Intensity of counselling

What is the average total amount of time spent on counselling till an integration plan is agreed between a client and the case manager?

*** 28. Availability**

Are there consultation times during which the casemanager/ advisors directly available for the clients?

*** 29. Change option**

Is it possible for the client to request a change of case manager?

Ressource orientation of the counselling and integration process

*** 30. Consideration for different aims of inclusion**

Does the integration and counselling process explicitly consider the following aims and the necessary support in the framework of the integration plan?

- Improvement of the material situation (e.g. guidance concerning debt relief, maintenance or improvement of accomodation)
- Improvement of their formal/ informal job-related qualification (e.g. by language courses, courses with educational degrees, further education and re-education courses)
- Requirements for a support framework (e.g. by arranging care service placement for elderly, children or other dependents, giving support for mobility requirements)
- Improvement of the social and health-related situation (e.g. by referral to addiction counselling, access to health services)

*** 31. Protection of qualifikation**

In some countries there can be a protected period during which a long term unemployed person is not obliged to take a job outside their qualification or skill base. How long do such limits last before a person is obliged to take a job offer outside their skill base or undertake community service?

- Is such procedure written into legislation, internal instructions or does it depend on the decision making powers of the case manager?

32. Reasonability limits for obligatory job offers

Which regulations are locally applied?

- Reasonable salary per hour as a proportion of the average salary for this work
- Hours of reasonable driving time to place of work per week related to working hours per week

Is such procedure written into legislation, internal instructions or does it depend on the decision making powers of the case manager?

33. Mobility requirements and limits

Are long term unemployed people obliged to move for a job offer?

- If so, which limits and exceptions are accepted by the local labour administration?

Rights of unemployed

*** 34. Rights of objection**

Do rights of objection exist?

- Number of complaints and objections per 100 clients
- What is the average processing time for handling objections related to social benefits and assistance? (in months)

35. Legal means

Is there a legal guarantee that clients would not have to pay legal fees for any objection or appeal?

36. The location of arbitration or ombudsman processes

Does an arbitration process exist as part of the administering agency?

*** 37. Independent counselling**

Is there an independent contact point which deals with social benefits and welfare rights advice free of charge?

- Is it publicly funded?

38. Voluntariness of measures

Is the participation in measures voluntary?

- If not, which sanctions are imposed in the case of the client's refusal?

10.1.5 Work Integration and Social Inclusion

10.1.5.1 Output – measures

The integration of measures supportive for social and occupational inclusion entails two aspects. On the one hand it concerns the joined action of labour market related and social services – as well beyond short hand employability objectives. This aspect has been already covered in the chapter “cooperation and networking”. On the other hand steps towards upgrading social inclusion aspects within the programmes for occupational integration raises questions about the social inclusion orientation and effects of the ALMP-measures themselves; this is the subject of the following chapter.

Active labour market policy is considered as a core strategy for overcoming poverty and social exclusion in Europe. Nevertheless there is no systematic connection between active labour market policies and social inclusion policies yet. The different targets of ALMP are to be considered in terms of social inclusion. This entails to improve the chances of employment and higher income in the private labour market, the maintenance of employability, job creation, social support and the promotion of the local community.

Which kinds of labour market instruments and measures are used has a crucial influence on the prospective opportunities and the social situation of the clients. Local ALMP has to improve the chances of a sustainable and sufficient income and to develop the individual resources and employability to make a contribution to the social inclusion of the unemployed

person. The most disadvantaged should be particularly able to get special and suitable measures.

The first part of the indicators of this chapter is concerning the extent, measures consider the variety of instruments and the different target groups of unemployed. In relation to social inclusion this aims at avoiding creaming effects.

The second part entails indicators about the orientation of active labour market measures towards resource enrichment and the capacity building of the clients.

Context indicators: K4,6,7,18,19,27-30,32

Considering target groups and variety of measures

*** 39. Situation of long-term unemployed (cf. K 4,7,28,30)**

Total long-term unemployed population as a proportion of the total unemployed population aged 15 years and over.

- Proportion of long-term unemployed receiving benefits or assistance
- Proportion of long-term unemployed receiving ALMP-measures
- Proportion of long-term unemployed placed to supportive services

40. Allocation of instruments (cf. K 16)

Proportion of every single type of integration instrument as a proportion of all active measures. X % of all regional/ local measures are:

- Start up loans
- Unpaid work experience (Low or only symbolically paid, only occasionally linked to qualification aims)
- Wage subsidies (employment incentives)
- Job creation (additional, related to public goods, based on usual work contracts, close to proper jobs)
- Qualification measures/ training with certificate (further education, vocational training, school graduation)
- Job sharing

*** 41. Allocation of instruments/policy mechanisms in different profiling groups²⁶**

Allocation of instruments or policy mechanisms addressing long-term unemployed in different profiling-groups differentiated by extent of placement problems. (data in %)

²⁶ An enfolded analysis is possible by a collection of the absolute numbers.

	Start up	Unpaid work	Wage sub.	Job creation	Quali.	Job sharing	None	
without placement problems								100%
with solvable placement problems								100%
with severe placement problems								100%

42. Allocation of instruments/policy mechanisms in target groups

X % of all long-term unemployed of the respective target groups participate in the following:

	Start up	Unpaid work	Wage sub.	Job creation	Quali.	Job sharing	None	
Women								100%
Re-employed								100%
Migrants								100%
Disabled								100%
Older (50plus)								100%
Younger (under 25)								100%

*** 43. Sanctions**

Proportion of cases with imposed sanctions

- Are there binding regulations when to impose sanctions?

Resource Enrichment / Capability Orientation

*** 44. Duration of measures**

Average proportion of short-term measures (under 6 months) in relation to long-term measures (longer than 6 month) within one year

- expressed by number who participate in those measures
- expressed by financial resources

45. Considering the clients discreteness/ autonomy

Is it possible for the clients to themselves organise undertaking formal qualifications and still maintain social benefits or gain other special financial assistance (e.g. diplomas, postgraduate study)?

*** 46. Care/ counselling after measures**

Proportion of measures which provide post-counselling and assistance for the participants concerning their future career direction and to help them in their transition into stable work or into unemployment without measure?

10.1.5.2 Outcome: impact and evaluation of labour market measures and services

In addition to the placement of people into the private labour market, the long-term effects and the quality of the new jobs (income etc.) are also important in order to measure the impacts of active labour market policy. Any evaluations related to social inclusion should include further aspects of labour market policy such as measures to help create social stability by access to counselling and supportive services. This has to be considered in designing systems for strategy-development and evaluation processes when using indicators. The unemployed receiving no benefits or assistance (anymore) should be considered in such systems as well.

The first part of these indicators asks for the scales and methods of evaluation within the local labour market policy as well as for the impact of evaluation results regarding a redesigning or refinement of policies. The second part deals with the effects of active labour market measures on improving employment opportunities and reducing poverty. Furthermore, the potential effects on exclusion and - in terms of sustainability – the effects of 'churn', whereby some unemployed people are simply 'recycled' through support programmes, are considered relevant here.

Evaluation and defining aims of ALMP

47. Social supportive measures within evaluation

Are activities of workintegration organisations concerning supportive advice and other support services (e.g. access to social counselling, health and child care etc.) considered within the performance measurement and evaluation of ALMP?

*** 48. Practical experience feedback**

Are the experience and knowledge gained by the counsellor and case managers, as well as of the external partners dealing with ALMP, considered within the development of design of future ALMPs?

*** 49. Inquiries of participants/ clients**

- Are there obligatory anonymous client's inquiries on the services offered of the Job Center?
- Are there obligatory anonymous inquiries of participants of ALMP measures?

If so, which of the following dimensions are participants asked about

- Development of financial/ material situation
- Development of social and familial situation
- Development of individual capacities
- Development of occupational competencies
- Labour market related success of measures

Does an obligatory procedure to integrate the results of such interviews into the further design and development of ALMPs exist?

Success of measures

*** 50. Completion and break-off of from measures**

Proportion of participants who break-off from a measure before completion/ finishing a measure.

	Break-off	Break-off due to employment	Completion
a) Start up loans			
b) Unpaid work experience			
c) Wage subsidies			
d) Job creation			
e) Qualification measures			
f) Job Rotation/ Job sharing			

Proportion of participants of qualification measures (e) finishing a measure with success (e.g. with a certificate).

51. Transition rates after successful completion

Share of participants who participate in the following measures:

- a) Start up loans
- b) Unpaid work experience
- c) Wage subsidies
- d) Job creation
- e) Qualification measures
- f) Job sharing

And which of the following situations result after successfully finishing the measure (data in %)?

- Pension / incapacitated to work
- Other (maternity protection, illness, emigration, death, ...)
- Continuance in unemployment, thereof:
 - with social assistance
 - without social assistance
 - with subsequent ALMP measure
- Continuance or transition to the so called private labour market, thereof:
 - with marginal employment without social insurance
 - with further wage subsidies
 - with further additional credits/benefits to reach a minimum income

		.	Continuance in unemployment				Transition to private LM			
	Pension	Other	Total	With benefit	With-out benefits	With measure	Total	Marg. empl.	Wage sub.	Additional credits
a)										
b)										
c)										
d)										
e)										
f)										

*** 52. Transition rates 12 month**

Share of participants who participate in the following measures:

- a) Start up loans
- b) Unpaid work experience
- c) Wage subsidies
- d) Job creation
- e) Qualification measures
- f) Job sharing

and what is the situation that results 12 months after successfully completing the measure (data in %)

- Pension / incapacity to work
- Other (maternity protection, illness, emigration, death, ...)
- Continuance in unemployment broken down by those
 - with social assistance
 - without social assistance
 - with subsequent ALMP measure
- Continuance or transition to the so called private labour market, broken down by those:
 - with marginal employment without social insurance
 - with further wage subsidies
 - with additional credits/ assistance to reach a minimum income

		.	Continuance in unemployment				Transition to private LM			
	Pension	Other	Total	With benefit	With-out benefits	With measure	Total	Marg. empl.	Wage sub.	Additional credits
a)										
b)										
c)										
d)										
e)										
f)										

Sustainability and Exclusion effects

*** 53. Churn effects**

What is the proportion of people currently drawing benefits who are, in fact, 'returners': people who are claiming again after having left the register during the last two years?

- proportion of returned claimants who originally left to take up an ALMP measure
- proportion of returned claimants who originally left to go into mainstream employment in the regular job market
- proportion of returned claimants who originally left but stayed unemployed and did not claim for a time.

*** 54. Leaving rate**

Proportion of long-term-unemployed who opt out of social benefits but stay unemployed (p.a.)

10.2 Proposal list of context indicators

The following indicators refer to the national and local conditions for active labour market policies. They comprise quantitative statistical indicators but also qualitative information about organisation and structure of ALMP. The context indicators should allow for a precise interpretation of the indicators considering the given national as well as the local background.

Indicators used at the EU-level (sog. Laeken Indicators)

The Laeken Indicators give an impression of the national situation of poverty and social exclusion. They are very useful to interpret and to compare the different national results in an appropriate and more precise way. All Laeken Indicators are relevant and available for all Member States, although we made a shortlist regarding our objective of a quick international orientation and comparison.

K1. At-risk-of-poverty rate

Share of persons living in households with an income below 60% of national median income. Breakdown by

- age with inter alia children aged 0-15 and elderly aged 65+ as specific groups
- gender for people aged 16+
- household types
- migrants
- disabled people

Corresponding to Laeken Indicator no. 1, supplemented by breakdowns by migrants and disabled people

K2. Persistent at-risk-of-poverty rate

Share of persons with an income below the at-risk-of-poverty threshold in the current year and in at least two of the preceding three years. Breakdown by

- age with inter alia children aged 0-15 and elderly aged 65+ as specific groups
- gender for people aged 16+

Corresponding to Laeken Indicator no. 4

K3. Relative median poverty risk gap

This indicator marks to which degree poor people are poor. Difference between the median income of persons below the at-risk-of poverty threshold and the threshold itself, expressed as a percentage of the at-risk-of-poverty threshold. Breakdown by

- age with inter alia children aged 0-15 and elderly aged 65+ as specific groups
- gender for people aged 16+

Corresponding to Laeken Indicator no. 5

K4. Long-term unemployment rate

Total long-term unemployed population (≥ 12 months; ILO definition - in short: the unemployed are those who are out of work, available for work and are seeking work) as a proportion of the total active population aged 15 years or more. Breakdowns by

- age
- gender
- migrants
- disabled people

Corresponding to Laeken Indicator no. 7, supplemented by breakdowns by migrants and disabled people

K5. Early school leavers not in education or training

Share of persons aged 18 to 24 who have only lower secondary education (their highest level of education or training attained is 0, 1 or 2 according to the 1997 International Standard Classification of Education – ISCED 97) and have not received education or training in the four weeks preceding the survey. Breakdown

- by gender

K6. Poverty risk by the work intensity of households

Poverty risk for the total population aged 0+ in different work intensity categories and broad household types. The work intensity of the household refers to the number of months that all working age household members have been working during the income reference year as a proportion of the total number of months that could theoretically be worked within the household. Individuals are classified into work intensity categories that range from WI=0 (jobless household) to WI=1 (full work intensity). Breakdown by

- Age
- Gender

K7. Poverty risk by most frequent activity status

Poverty risk for the adult population (aged 18 years and over) in the following most frequent activity status groups: employment (singling out wage and salary employment); unemployment; retirement; other inactivity. The most frequent activity status is defined as the status that individuals declare to have occupied for more than half the number of months in the calendar year for which information on occupational status is available. Breakdown by

- Gender

K8. Gini coefficient

Summary measure of the cumulative share of income accounted for by the cumulative percentages of the number of individuals; values ranging from 0% (complete equality) to 100% (complete inequality)

Corresponding to Laeken Indicator no. 16

Financial Resources

National

K9. National expenditures on ALMP

National share of expenditures on active work integration policy, expressed as a % of the GDP.

K10. National expenditures on training measures

National share of expenditures on any training measures for long-term unemployed, expressed as a % of the GDP.

K11. National expenditures on subsidised jobs

National share of expenditures on any kind of subsidised jobs for long-term unemployed, expressed as a % of the GDP.

Local

K12. Local responsibility

Is the spatial responsibility of the public administration and those of the related ALMP administration the same?

K13. Locally available financial resources for ALMP

What is the size of financial resource available for the long-term unemployed (related to ALMP) which the responsible and accountable local institutions can decide about? Express this as a proportion of all financial resources devoted to that area ALMP?

- Does a regulation exist by law, or from an administrative directive, concerning this competence?

K14. Share of project and programme related fundings

What share do additional specific project- and programme related fundings (e.g. by the European Commission) have in financing local active employment policy compared to regular mainstream funding of measures?

K15. Local expenditures on ALMP

The local amount of expenditures on ALMP for long-term unemployed divided by the total long term-unemployed population.

K16. Local expenditures on training measures

The local amount of expenditures on any training measures for long-term unemployed divided by the total long term-unemployed population.

K17. Local expenditures on subsidised jobs

The local amount of expenditures on any kind of subsidised jobs for long-term unemployed divided by the total long term-unemployed population.

Unemployment on National Level

K18. Unemployment rate

Unemployed population (ILO definition) as a proportion of total active population aged 15 years and over. Breakdowns by

- age
- gender
- qualification (ISCED)
- important regions (e.g. northern and southern Italy)
- migrants
- disabled people

Fluctuation (rate of new claimants and leaving claimants per year as a proportion of the total unemployed population aged 15 years and over)

K19. Adjacent systems of benefits or assistance

National proportion of people of employable age (16-65) getting benefits other than unemployment related. (E.g. pension, early pension, incapacity benefit etc.)

- breakdown by type of benefit

K20. Legal definition of unemployed

K21. Legal definition of target groups of ALMP

Which groups are considered as target groups with special needs from ALMP?

K22. National legal differentiation between unemployed and long-term unemployed

K23. Minimum wage

Does a minimum wage exist?

- What % of the average wage does the minimum wage amount to?

Unemployment and Poverty on Local Level

It should be possible shortly to collect the Laeken-indicators regionally adapted.

K24. Local at-risk-of-poverty rate

Proportion of persons living in households in the particular region with an income below 60% of the national median income. Breakdown by

- age with inter alia children aged 0-15 and elderly aged 65+ as specific groups
- gender for people aged 16+
- migrants

The regional rate of poverty should be collected not only in relation to the national poverty threshold, but also in relation to the regional poverty threshold

K25. Local persistent at-risk-of-poverty rate (50% of median income)

Proportion of persons in the particular region with an income below 50% of the national income in the current year and in at least two of the preceding three years.

Breakdown by

- age with inter alia children aged 0-15 and elderly aged 65+ as specific groups
- gender for people aged 16+

K26. Local relative median poverty risk gap

This indicator marks to which degree poor people are poor. Difference between the median income of persons in the particular region below the at-risk-of poverty threshold and the threshold itself, expressed as a percentage of the at-risk-of-poverty threshold. Breakdown by

- age with inter alia children aged 0-15 and elderly aged 65+ as specific groups
- gender for people aged 16+

K27. Working poor (in-work poverty risk)

Individuals living in the particular region, aged 16 years and above, who are classified as employed (distinguishing between wage and salary employment and self-employment) according to the definition of their most frequent activity status and who are at risk of poverty. This indicator needs to be analysed according to personal, job and household characteristics. Breakdowns by

- age
- gender

K28. Local unemployment rate

Unemployed population as a proportion of total active population aged 15 years and over.
Breakdowns by

- gender
- age
- qualification (ISCED)
- migrants

Fluctuation (rate of new claimants and leaving claimants per year as a proportion of the total unemployed population aged 15 years and over)

Share of long-term unemployed

K29. Vacancies and unemployed

Proportion of vacancies notified and the total number of unemployed at a local level

- Breakdowns by main branches

K30. Average duration of unemployment

Breakdowns by

- Age
- Gender

K31. Housing

Share of unemployed living in the particular region and having debts because of un-paid rents/arrears.

K32. Social infrastructure

Financial resources for social services divided by the number of inhabitants of the particular region.

K33. Societal participation

Are there any publicly implemented entitlements enabling unemployed access to cultural and free-time activities, public transport at reduced or no cost?

K34. Responsibility for case management

Which is the local institution responsible for case management and counselling/ placement respectively?

- Public labour market service
 - centrally managed
 - managed with decentralised decision-making powers in this field
- Municipality
- Assigned or contracted non-profit organisation
- Assigned or contracted for-profit organisation

11 Indikatorenliste mit Kommentierung (Version in deutscher Sprache)

Die folgende Liste von Indikatoren ist Ergebnis eines Arbeitsprozesse, bei dem

- auf Berichte zu Problemlagen aus vier EU – Ländern zurückgegriffen wurde,
- Entwürfe eines Indikatorensets zur Evaluation von Entwicklungen in je zwei Kommunen der betreffenden Länder mit verwendet wurden
- eine vorläufige Fassung des Indikatorensets im Rahmen der nationalen und lokalen Erhebungen und im Rahmen von Expertentreffen in den jeweiligen Ländern bewertet und kommentiert wurde

11.1 Vorschlagsliste Bewertungsindikatoren

*Zentrale Indikatoren sind durch vorangestelltes * markiert*

11.1.1 Dezentralisierung

Viele arbeitsmarktpolitische Experten befürworten eine Stärkung der lokalen Dimension aktiver Arbeitsmarktpolitik durch Übertragung inhaltlicher und finanzieller Entscheidungsbefugnisse auf die lokale Akteursebene. Auch die EU verfolgt diesen Ansatz und fördert mit entsprechenden Programmen lokale arbeitsmarktpolitische Netzwerke.

Folgende Gründe werden für eine Verlagerung von Mitteln und Kompetenzen auf die örtliche Ebene (Dezentralisierung) häufig angeführt:

- Vor Ort können verschiedene Akteure einbezogen werden (Verwaltung, Politik, soziale Organisationen); dies ermögliche einen übergreifenden Ansatz der Arbeitsmarktpolitik, der Aspekte der Lokal- und Wirtschaftsentwicklung integriert.
- Die vorhandenen Kenntnisse und Ressourcen können lokal besser gebündelt werden.
- Der Erfolg der Politiken und Maßnahmen könne lokal besser überprüft werden, die Ergebnisse direkt in die Planung mit einfließen.
- Als Hauptargument wird genannt, dass in Kenntnis der lokalen Gegebenheiten und des Arbeitsmarktes, die Maßnahmen flexibel und passgenau auf die Bedürfnisse der Arbeitslosen und auch der Wirtschaft zugeschnitten werden können.

Um eine Erfassung und Bewertung der In- oder Exklusionseffekte lokaler aktiver Arbeitsmarktpolitik vornehmen zu können, sind zunächst die Rahmenbedingungen herauszuarbeiten, die wesentlich durch das Verhältnis zwischen Zentralstaat und lokalen Akteuren bestimmt sind. Die hier zusammengefassten Indikatoren sind in zwei Bereiche aufgeteilt. Die Indikatoren im ersten Teil geben Auskunft über die Gestaltungsräume lokaler Akteure im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik. Dies umfasst Fragen nach den inhaltlichen Kompetenzen und finanziellen Mitteln, die den lokal Verantwortlichen zur Verfügung stehen. Gibt es eine eigenständige lokaler Arbeitsmarktpolitik mit den entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten oder findet eher eine Verlagerung der Durchführung zentraler Vorgaben auf die lokale Ebene statt? Die Indikatoren im zweiten Teil sollen darüber Auskunft geben, ob und wie die vorhandenen Spielräume aktiver Arbeitsmarktpolitik von den Verantwortlichen vor Ort tatsächlich genutzt und im Sinne sozialer Integration ausgestaltet werden. Dies umfasst Fragen nach der strategischen Zielsetzung, der Nutzung finanzieller Ressourcen und der systematischen Verknüpfung mit inklusionsrelevanten Politikbereichen.

Kontextindikatoren: K12-17

Lokale Spielräume²⁷

1. Lokale Mittelverfügung (vgl. K13)

Wie hoch ist der Anteil der Mittel für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen für Langzeitarbeitslose, über deren Einsatz auf der lokalen Ebene verfügt werden kann

*** 2. Lokale Maßnahmenentwicklung**

Liegt es im finanziellen und inhaltlichem Ermessen der lokal / regional zuständigen Institutionen, eigene bzw. lokal spezifische Arbeitsmarktinstrumente zu entwickeln?

*** 3. Definition von lokalen Zielgruppen (vgl. K21)**

Kann vor Ort (abweichend) entschieden werden, welche Gruppen als besonders zu fördernde Zielgruppen aktiver Arbeitsmarktpolitik gelten?

Ausgestaltung lokaler Spielräume

*** 4. Strategiefähigkeit lokaler Arbeitsmarktpolitik**

Verfügt die verantwortliche Institution auf lokaler/ regionaler Ebene (neben zentralen Vorgaben) über ein lokal spezifisches Konzept und einen verbindlichen Zielkatalog für aktive Arbeitsmarktpolitik?

Wenn ja,

- von Seiten der durchführenden Institution selbst festgelegt?
- durch ein auf lokaler/regionaler Ebene zuständiges politisches Entscheidungsgremium festgelegt?²⁸

²⁷ Die Indikatoren 1-3 erfassen das Verhältnis zwischen der zentralstaatlichen Ebene und der lokalen Ebene. Die Ergebnisse der Fallstudien haben gezeigt, dass die prinzipiell vorhandenen Freiräume für lokale Akteure der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich sind, teilweise in Abhängigkeit von der Finanzierungsverantwortung und haushaltsrechtlicher Vorgaben. In Finnland z.B. sind die Ausgestaltungsmöglichkeiten vor Ort sehr hoch, was zum einen mit dem finanziellen Beitrag der Kommunen für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen zusammenhängt, zum anderen mit der Möglichkeit, eingesparte Mittel für Transfers für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen auszugeben.

Die Erfassung von lokalen Freiräumen (unabhängig von ihrer Nutzung durch lokale Akteure) hat sich als Voraussetzung dafür erwiesen, die unterschiedlichen lokalen Praktiken sowie deren „differentiellen lokalen Einfluss“ auf die Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik bewerten zu können. Die Signifikanz der Indikatoren 1-3 wurde durch die Fallstudien u.a. dadurch gezeigt, dass im Zusammenhang mit dem anschließendem Fragenkomplex nach dem lokalen Design lokaler Arbeitsmarktpolitiken häufig auf die zentral vorgegebenen Rahmenbedingungen verwiesen wurde. Eine Ausnahme bildet hier Deutschland, wo es nur wenig Hinweise darauf gibt, dass ein Zusammenhang zwischen lokalen Spielräumen und der Art und Funktion des lokalen arbeitsmarktpolitischen Designs gibt. So besteht für Deutschland die Einschätzung, dass sich die lokalen Spielräume zur Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik eher erweitert haben, aber weitgehend ungenutzt blieben. In UK haben die lokalen Akteure weder die Entscheidungskompetenzen noch nennenswerte Finanzmittel für Maßnahmen jenseits zentraler Zielsetzungen und Durchführungsbestimmungen zur Verfügung. Die einzige Möglichkeit, diese lokal zu entwickeln, ist die Initiierung von lokalen Netzwerken zur Akquise anderer Förderprogramme. In Italien ist die lokale Arbeitsmarktpolitik aufgrund der nicht vorhandenen zentralen Vorgaben und Strukturen ausschließlich von den Aktivitäten der Provinz bzw. lokalen Verwaltung und anderer lokaler Akteure abhängig.

5. Zieldimensionen

Welche Ziele - jenseits der Vermittlung- werden in der lokalen aktiven Arbeitsmarktpolitik offiziell formuliert?

(z.B. Senkung der Ausgaben für Transferzahlungen, Schaffung dauerhafter sozialversicherungspflichtiger Marktersatz-Arbeitsplätze, Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur, Verringerung von Armut, Soziale Integration/ Stabilisierung)²⁹

²⁸ Da die Verfügbarkeit lokaler Spielräume nicht zwangsläufig mit einer lokalen Ausgestaltung einhergeht, erweist sich dieser Indikator v.a. in Ländern mit weitgehenden lokalen Spielräumen als besonders wichtig, um die Nutzung von Freiräumen durch lokal entwickelte Arbeitsmarktpolitiken zu erfassen. So sind in Deutschland lokale strategische Zielsetzungen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik möglich und sogar gesetzlich als „lokale Zielvereinbarungen“ erwähnt. Bislang wurde davon aber –aus Mangel an politischem Gestaltungswillen oder auch Steuerungskompetenzen – kaum Gebrauch gemacht und wenn, dann zumeist ohne Beteiligung politischer Gremien. In Italien wurde von dreijährlichen Zielvereinbarungen und entsprechenden Programmschwerpunkten auf Ebene der Provinzen berichtet, allerdings nur, insofern diese ihre Zuständigkeit für Arbeitsmarktpolitik überhaupt wahrnehmen, was in südlichen Regionen oftmals nicht der Fall ist. In den Fällen, in denen aktive Arbeitsmarktpolitik überhaupt entwickelt ist, ist ein hohes Maß an lokaler Planung und Einbindung politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure vorzufinden.

²⁹ Der Indikator gibt die Grundlage wieder, auf der AAMP entwickelt und umgesetzt wird. Für die untersuchten Länder hat sich gezeigt, dass in der Regel die Arbeitsverwaltung stark auf die Arbeitsmarktvermittlung ihrer KlientInnen fokussiert ist und andere Ziele, z.B. lokale/regionale Entwicklung nicht in die Ziel- und Programmplanung einbezogen werden. Die Zielperspektive sozialer Inklusion ist zumeist auf den Aspekt der Arbeitsmarktförderung besonders benachteiligter Zielgruppen beschränkt, wenn sie überhaupt im Bereich der Zielvorgaben genannt wird. Der Indikator scheint insofern geeignet, best practice Beispiele herauszufinden. Dabei ist die Aussagekraft des Indikators insoweit eingeschränkt bzw. auf den Verweisungszusammenhang anderer Indikatoren angewiesen, dass zwischen der offiziellen Zielformulierung und der tatsächlichen Ausrichtung aktiver Arbeitsmarktpolitik in der Umsetzung nicht unbedingt ein Zusammenhang besteht. So scheinen in Finnland zwar keine sozialen Inklusionsziele als Teil der Arbeitsmarktpolitik formuliert zu werden, die Umsetzung aber dennoch an Zielen sozialer Inklusion orientiert zu sein, z.B. steht auch die Frage der langfristigen Existenzsicherung im Rahmen der integrierten Service Center für Langzeitarbeitslose im Zentrum. Umgekehrt werden z.B. in Deutschland soziale Inklusionsziele – zumindest auf nationaler Ebene – gesetzlich definiert, finden aber in der nationalen und lokalen Ausrichtung von Arbeitsmarktpolitiken keinen Niederschlag.

Die Fallstudien weisen ferner darauf hin, dass der Indikator „Strategiefähigkeit“ einen engen Zusammenhang mit der Frage der zusätzlichen Aktivitäten an den Schnittstellen aktiver Arbeitsmarktpolitik (z.B. lokale Entwicklung) aufweist (Indikator 6 und 7). Bei einer starken Zentralisierung wird die mangelnde lokale Gestaltung bzw. Gestaltbarkeit der regulären Arbeitsmarktpolitik durch spezifische Förderprogramme kompensiert, bei einem Mangel an zentralen Maßgaben und Strukturen nutzen die verantwortlichen Institutionen zusätzliche Förderprogramme dazu, Kompetenzen und Akteure für einen Aufbau aktiver Arbeitsmarktpolitik zu gewinnen.

6. Einflussnahme auf Mittelumfang vor Ort³⁰

* Gibt es Aktivitäten der lokalen Arbeitsmarkt-Behörde, um den Umfang der zur Verfügung stehenden regulären Mittel für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen zu erhöhen?

- durch eigene zusätzliche Akquisition von programm- oder projektbezogenen Mitteln
- durch Unterstützung von anderen Akteuren bei der Akquise (z.B. durch Kofinanzierung von EU-Förderungen)
- durch Akquise/Einsatz kommunaler Mittel oder privater Mittel auf der lokalen Ebene

7. Verknüpfung mit anderen Politikfeldern und Förderprogrammen

Werden vor Ort sozialräumliche oder auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtete Programme (z.B. Stadtteilerneuerung) durchgeführt?

- In welchem Umfang des lokal verfügbaren regulären Budgets für Arbeitsmarktmaßnahmen wird die Durchführung solcher Programme unterstützt?

11.1.2 Kooperation and Netzwerke

Die Gestaltung lokaler Spielräume ist nicht nur von dem Verhältnis zwischen Zentralstaat und lokalen Entscheidungsträgern abhängig, sondern auch von der Beziehung zwischen Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft vor Ort. In der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik wird die „Mobilisierung aller Akteure“ als wichtiger Erfolgsfaktor bei der Entwicklung von Handlungsansätzen zur Verringerung von Armut und Arbeitslosigkeit hervorgehoben. Sektorübergreifende Netzwerke zwischen VertreterInnen von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sollen die Bündelung der jeweils spezifischen Kompetenzen ermöglichen. In den Programmen der „Europäischen Beschäftigungsstrategie“ und der „Offenen Methode der Koordinierung zur Überwindung von Armut“ wird v.a. die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure als Voraussetzung für das Erkennen sozialer Problemlagen und die Entwicklung zielgruppenbezogener Handlungsstrategien hervorgehoben. Aber auch auf der Umsetzungsebene spielen Netzwerke eine wichtige Rolle, so etwa bei der Kooperation zwischen arbeitsmarktbezogenen und sozialen Diensten.

Die folgenden Indikatoren fragen danach, ob, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Funktion zivilgesellschaftliche Akteure/ Organisationen sowie soziale Dienste bei der Gestaltung und Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik einbezogen werden und wie dies geschieht.

³⁰ Die Indikatoren 6 und 7 erweisen sich unter zwei Aspekten als wichtig: Arbeitsmarktpolitik hat nicht nur auf das Individuum bezogene Effekte, sondern steht mit der Entwicklung lokaler kultureller und sozialer Infrastruktur im Wechselspiel; es geht hier um die Frage, inwiefern Gestaltungspotentiale in Bezug auf diese Aspekte bewusst wahrgenommen werden. Zum anderen haben die Fallstudien in den Ländern gezeigt, dass solche Projektaktivitäten angesichts starker zentraler Vorgaben und Mittelbindung einerseits, mangelnder vorgegebener Strukturen und Mittel andererseits, oftmals eine Art Kompensationsfunktion haben. In UK z.B. dient die Akquise von Projekten dazu, die ansonsten zentral vorgegebenen Programme und Zielsetzungen um lokalspezifische zu ergänzen. Ähnliches wird aus Deutschland berichtet, wo Projektmittel häufig eingesetzt werden, um ehemals regulär finanzierte Aktivitäten fortsetzen zu können (z.B. im Weiterbildungsbereich). Umgekehrt werden in Deutschland reguläre arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (v.a. beschäftigungsschaffende Maßnahmen) zur Kofinanzierung von nationalen und europäischen Projekten eingesetzt, um das verfügbare Gesamtmittelvolumen zu erhöhen. In Italien nutzen v.a. die kommunalen bzw. Provinzbehörden regionale und lokale Entwicklungsprogramme dazu, lokale Akteure für die Entwicklung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zu gewinnen. In Finnland scheinen solche Aktivitäten – wohlmöglich aufgrund einer allgemein guten Finanzmittelausstattung der aktiven Arbeitsmarktpolitik - zumindest in den untersuchten Fällen keine starke Relevanz zu haben.

Dabei werden zwei Indikatorbereiche unterschieden. Im ersten Teil geht es darum, ob eine zivilgesellschaftliche Beteiligung bereits bei der Konzeption aktiver Arbeitsmarktpolitik stattfindet und inwieweit eine Kooperation „auf Augenhöhe“ stattfindet.

Die Indikatoren im zweiten Teil sollen Aussagen über die Rolle von (intermediären) Organisationen bei der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ermöglichen. Dabei geht es zum einen um die Rahmenbedingungen für die Erbringung arbeitsmarktbezogener und sozialer Dienstleistungen. Diese sind von entscheidender Bedeutung dafür, ob die verfügbare Infrastruktur arbeitsmarktlcher und sozialer Dienstleistungsangebote eine angemessene Unterstützung von Arbeitslosen gewährleisten. Zum anderen geht es um die Frage, inwieweit eine Vernetzung mit sozialen Diensten auch über den Fokus der employability hinaus aktiv verfolgt wird.

Bedeutung akteursübergreifender Netzwerke für die Gestaltung aktiver Arbeitsmarktpolitik

*** 8. Zivilgesellschaftliche Beteiligung an Politikentwicklung³¹**

Gibt es sektorübergreifend (Kommune, lokaler Wirtschaft und Zivilgesellschaft) ein Gremium/ Netzwerk, welches an der umfassenden Konzeption lokaler Arbeitsmarktpolitik beteiligt ist?

Wenn ja:

- Wie hoch ist der Anteil zivilgesellschaftlicher Akteure an der Gesamtzahl der Mitglieder?
- Sind VertreterInnen von Arbeitslosen beteiligt?
- Sind VertreterInnen von Integrationsfirmen beteiligt?
- Sind VertreterInnen von sozialen Diensten beteiligt?
- Sind VertreterInnen aus dem Bereich Schule und Ausbildung beteiligt?

³¹ Indikatoren 8 und 9 zielen auf die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Planung von Arbeitsmarktpolitik. Dabei geht es v.a. darum, ob und welche AkteurInnen - über die Dienstleistungsbeauftragung bei der Umsetzung hinaus - bereits bei der Planung aktiver Arbeitsmarktpolitik einbezogen werden. Indikator 11 fokussiert darüber hinaus auf den Charakter und damit die konkreten Mitwirkungsrechte des Netzwerks. Handelt es sich um eine Kooperation auf Augenhöhe oder um eine Erfüllung von Informationspflichten? Die Fallstudien ergaben, dass die Indikatoren die verschiedenen lokalen Praktiken gut abbilden und insofern für eine Analyse geeignet sind. Das Beispiel Finnland machte aber deutlich, dass in sehr dünn besiedelten ländlichen Gegenden die Aussagekraft eingeschränkt ist, da hier oftmals nur sehr wenige Einrichtungen aktiv sind.

In den Länderstudien hat sich zudem gezeigt, dass die beiden Indikatoren nur im gegenseitigen Verweis aufeinander sinnvoll sind. So existieren in UK in den befragten Kommunen zahlreiche Netzwerke mit einer starken Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen. Allerdings sind dies keine übergreifenden zentralen strategischen Planungsgremien für die längerfristige Planung von AMPL, sondern eine Vielzahl und Vielfalt an temporären Netzwerken in Verbindung mit bestimmten Förderprogrammen, teilweise nur bilateral. Die Funktion der Netzwerke ist zwar die der Kooperation und Steuerung, diese bezieht sich aber nur auf die Ausgaben von spezifischen Projektgeldern. Umgekehrt ist in Deutschland mit den Hartz-Reformen erstmalig ein sektorübergreifendes Gremium zur Beratung aktiver Arbeitsmarktpolitik gesetzlich vorgesehen, deren Regeln und Kompetenzen vor Ort festgelegt werden. Die eingerichteten Beiräte haben aber zumeist weder Entscheidungskompetenzen noch Beratungsfunktion, sondern werden auf Informationsvermittlung durch die Verwaltung beschränkt. Am stärksten hat sich der Zusammenhang zwischen Netzwerkbeteiligung und Erfolg aktiver Arbeitsmarktpolitik in Italien gezeigt: lokale Netzwerke und Kooperationen sind aufgrund mangelnder zentral vorgegebener Strukturen eine Grundvoraussetzung dafür, dass aktive Arbeitsmarktpolitik überhaupt stattfindet.

*** 9. Kompetenzen Politiknetzwerk**

Was ist die Hauptfunktion dieses Gremiums/ Netzwerks?

- Information (Verwaltung informiert)
- Kommunikation und Beratung (Anhörungsrechte)
- Kooperation und Steuerung (Gemeinsame Planung und gewisses Maß an Entscheidungskompetenzen z.B. über die Verteilung von Eingliederungsmitteln)

*** 10. Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit³²**

Gibt es ein regelmäßiges und verbindliches Berichtswesen der verantwortlichen Institution auf lokaler Ebene bezüglich der Umsetzung und Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik?

- als interne Dokumentation auf der Durchführungsebene
- als Bericht an lokale politische Entscheidungsträger
- als öffentliche Berichte/ Dokumentationen

Rahmenbedingungen arbeitsmarktbezogener und sozialer Dienstleistungen

11. Eigenständigkeit arbeitsmarktpolitischer Dienstleister

Sind die arbeitsmarktpolitischen Dienstleister gegenüber den auftraggebenden Institutionen zur Weitergabe von einzelfallbezogenen sanktionsrelevanten Informationen über ihre NutzerInnen verpflichtet?

³² Insgesamt wurde deutlich, dass die Praxis der Berichterstattung in Italien und Deutschland stärkere lokale Unterschiede aufweist als in UK und Finnland. Eine Berichtspflicht und Datenveröffentlichung auf lokaler Ebene erwies sich unter zwei Aspekten als wichtig: Zum einen, um überhaupt eine lokale fachöffentliche Diskussion von Ergebnissen unter Einbezug von Öffentlichkeit und Politik zu initiieren. Dies ist von entscheidender Bedeutung dafür, ob dem Berichtswesen auf der Basis von Evaluation und Monitoring v.a. dem Ziel des (gemeinsamen) Lernens dient oder vornehmlich der standardisierten Leistungskontrolle von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistern. So werden in Deutschland zwar gesetzlich verpflichtend regelmäßig Daten zum Mitteleinsatz und zu Ergebnissen aktiver Arbeitsmarktpolitik erhoben, werden aber v.a. zur Verwertung auf nationaler Ebene weitergereicht und nicht zur politischen Rückkopplung auf lokaler Ebene genutzt. In Italien sind die lokalen Arbeitsmarktdienste gegenüber der übergeordneten Verwaltungs-ebene der Provinz alle 6 Monate berichtspflichtig. Allerdings beschränkt sich dies auf formulargestützte Kennzahlen. In Italien wurde zudem von einem kooperativen und mehr inhaltlichem Monitoring berichtet, welches allerdings nicht öffentlich ist, sondern nur unter den arbeitsmarktpolitischen Dienstleistern stattfindet. Lediglich in Finnland wurde ein regelmäßiger Bericht an Rat und Öffentlichkeit erwähnt.

Ferner weist der Indikator auch in Hinblick auf die Inhalte von Berichten einen engen Zusammenhang mit der Frage der lokalen Netzwerke und Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure auf (Indikator 9). Es wurde deutlich, dass nur ein Feed-back von verschiedenen lokalen Akteuren eine Erfolgsbewertung ermöglicht, die neben der Arbeitsmarktvermittlung diejenigen Aspekte aktiver Arbeitsmarktpolitik mitberücksichtigt, die sich v.a. im lokalen Gemeinwesen niederschlagen. Dazu gehören z.B. Aspekte der Exklusion bestimmter Gruppen sowie die Auswirkungen auf die sozialräumliche Entwicklung. Umgekehrt hat der Umgang mit Informationen und Daten zu aktiver Arbeitsmarktpolitik Einfluss auf die Arbeit von Netzwerken. So wurde in UK davon berichtet, dass den Job Centern Plus verboten ist, in größerem Umfang Evaluationsdaten an andere Partner weiterzugeben bzw. zu veröffentlichen, was die Netzwerkarbeit mit anderen sehr einschränkt.

*** 12. Angebotsvielfalt³³**

Anzahl der beteiligten Dienstleister im Bereich aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen bezogen auf die Anzahl der Arbeitslosen

- Anteil der Mittel, der von der Verwaltung für Maßnahmen lokaler Träger vergeben wird

13. Öffentliche Finanzierung arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen

Auf welcher Grundlage werden arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen öffentlich finanziert?

- Ausschreibungen/ Wettbewerb
- Leistungsverträge ohne Ausschreibungen
- Öffentliche Zuwendungen
- Andere Finanzierungsarten

*** 14. Soziale Inklusion als Aufgabe arbeitsmarktpolitischer Dienstleister**

Finden Ziele wie Hilfe zur Armutsüberwindung und sozialen Integration im Rahmen der Leistungsbeschreibungen mit arbeitsmarktpolitischen Dienstleistern ausdrücklich Erwähnung?

- Ist für soziale Unterstützungsleistungen ausdrücklich eine Finanzierung vorgesehen?

³³ Indikator 12-14: Der Fall Finnland hat gezeigt dass in ländlichen und dünnbesiedelten Gebieten die Infrastruktur insgesamt eher schwach ausgeprägt ist und dass insgesamt nur wenige Organisationen aktiv sind und zudem häufig verschiedene Dienstleistungen bei einer Organisation liegen (z.B.: bei einer kommunalen Beschäftigungssituation). Die Indikatoren haben insofern in städtischen Gebieten eine stärkere Aussagekraft als in dünnbesiedelten.

Die Angebotsvielfalt zeigt sich den Länderstudien unter mehreren Aspekten als sehr aussagekräftig in Hinblick auf soziale Inklusion: Zum einen geht es um die Wahlmöglichkeiten der NutzerInnen, zum anderen ist – insbesondere in Deutschland und UK- eine Konzentration von Anbietern als Folge der Anwendung von wettbewerbsorientierten Ausschreibungsverfahren zu beobachten. Damit geht oft einher, dass überregionale Anbieter lokale Anbieter mit weiteren sozialpolitischen Zielsetzungen vom Markt verdrängen, lokale und zielgruppenspezifische Ziele nicht mehr verfolgt werden und Creaming-Prozesse zuungunsten von besonders Benachteiligten entstehen. Dies insbesondere dann, wenn im Rahmen von Zielvereinbarungen Aspekte sozialer Inklusion nicht explizit benannt sind. Eine Ausnahme bildet Finnland, u.a. weil hier der Schwerpunkt auf Lohnkostenzuschüssen in Beschäftigungsverhältnissen liegt statt auf betriebsexternen Maßnahmen und ein Wettbewerb hier nur begrenzt wirksam werden kann. Das Beispiel der italienischen Sozialgenossenschaften zeigt, dass Konzentrations- und Creaming-Prozesse nicht nur durch Ausschreibungsverfahren, sondern auch durch ein starken Schwerpunkt auf marktliche Aktivitäten entstehen können. Insgesamt erwies sich Indikator „Angebotsvielfalt“ als Schlüsselindikator, in dem sich verschiedene Aspekte spiegeln.

15. Übergang Schule/ Arbeitsmarkt³⁴

Gibt es regelmäßige Kooperationen zwischen der lokal zuständigen Behörde/ Einrichtung für Langzeitarbeitslose (z.B. Job Center) und Einrichtungen der schulischen Bildung bzw. der Jugendhilfe?

* 16. Verfügbarkeit sozialer Dienste/ Anlaufstellen

Welche der folgenden sozialen Dienstleistungen/ Anlaufstellen sind innerhalb von vier Wochen verfügbar

- Schuldnerberatung
- Kinderbetreuung
- Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen
- Psychosoziale Beratung/ Betreuung
- Suchtberatung
- Sozialberatung
- Niedrigschwellige Anlaufstellen/ Kontaktpunkte

Stehen diese Leistungen allen BürgerInnen nach Bedarfslage und unabhängig von ihrem Arbeitsmarktstatus/ ihrer Beschäftigungsfähigkeit gleichermaßen zur Verfügung? ³⁵

³⁴ Dieser Indikator wurde erst vor dem Hintergrund der deutschen und englischen Fallstudie erstmalig aufgenommen, insofern liegen dazu noch keine Kommentare/ Ergebnisse vor. Angeregt wurde die Aufnahme des Indikators aus Anlass von Berichten über wenige deutsche Beispiele, in denen Arbeitsmarktbehörden eng mit Einrichtungen der Jugendhilfe und der Jugendberufshilfe zusammenarbeiten. Die Begründung des Indikators basiert auf zwei Überlegungen: Zum einen geht es um einen präventiven Ansatz und die Verhinderung der Verfestigung von Armutslagen durch frühzeitig einsetzende Unterstützung; zum anderen zeigten die deutsche und britischen Erfahrungen, dass v.a. im Übergang zwischen Schule und Berufsleben viele bereits als Jugendliche den Anschluss an Bildungs- und Einkommensmöglichkeiten verlieren und zudem aufgrund mangelnder Schnittstellen auch den Kontakt zu möglichen Unterstützungssystemen.

³⁵ Als ein Indikator für Verfügbarkeit wird nicht nur die generelle Existenz sozialer Dienstleistungen abgefragt, sondern auch die Möglichkeit der zeitnahen Deckung des Bedarfs. Der Untertitel ist vor dem Eindruck entstanden, dass mancherorts soziale Dienstleistungen nur noch unter der Zielperspektive „Verbesserung der Arbeitsmarktchancen“ verfügbar gemacht werden und nicht als ein allen BürgerInnen unbedingt zustehendes Recht auf Unterstützung in Problemlagen.

Aufgrund der starken lokalen Schwankungen innerhalb der untersuchten Länder erweist sich der Indikator insgesamt als sehr wichtig, um die lokal verfügbare Infrastruktur sozialer Dienstleistungsangebote zu erfassen. Deutlich geworden ist ferner die besondere Bedeutung von niedrigschwelligen Anlaufstellen, um Benachteiligten einen Zugang zu Unterstützungssystemen zu gewähren. Niedrigschwelligkeit bedeutet dabei zum einen eine leichte Erreichbarkeit, zum anderen eine nicht an Bedingungen geknüpfte Gewährung dieses Angebot. So wurden in Italien in vielen kleinen Kommunen Informationsstellen eingerichtet, die vor allem von denjenigen aufgesucht werden, die – u.a. aufgrund versteckter Arbeitslosigkeit auf dem Land – bislang keinen Kontakt zum Leistungssystem hatten. In UK bieten in manchen Orten niedrigschwellige Cafetreffe vor allem Jugendlichen, die aus dem Leistungssystem herausgefallen sind, weiteren Zugang zu Hilfe und Unterstützung. Hervorzuheben ist die in Finnland flächendeckende Einrichtung von integrierten multiprofessionellen Service-Centern für Langzeitarbeitslose, die zum einen die genannten Leistungen bündeln und zum anderen auch als niedrigschwellige Anlaufpunkte fungieren.

11.1.3 Fallmanagement

Angesprochen ist damit ein Ansatz, der eine integrierte Betreuung /Beratung von Arbeitslosen durch eine Ansprechperson sowie die Organisation von individuell zugeschnittenen Unterstützungsleistungen vorsieht. Arbeitslosigkeit geht oftmals mit Verschuldung, sozialen und familiären Problemen einher. Von vielen arbeitsmarktpolitischen Experten wird daher eine stärkere Verzahnung von sozialen und arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen empfohlen. In einigen europäischen Ländern führt die stärkere Verbindung zwischen diesen beiden Politik- und Dienstleistungsbereichen auf der institutionellen Ebene bereits zu einer Zusammenlegung der zuständigen Verwaltungseinheiten, in Deutschland und Großbritannien z.B. in Form der Jobcenter. Auf Ebene der einzelnen Adressaten soll die Verknüpfung von sozialer Inklusion und Arbeitsmarktintegration durch den Einsatz von einzelfallorientierten Betreuungskonzepten wie z.B. dem Fallmanagement umgesetzt werden. Die Fallbearbeitung in der Hand einer zuständigen Person soll – theoretisch – die Grundlage bilden, um ein auf die Bedarfe des Einzelnen persönlich zugeschnittenes integriertes Unterstützungsangebot zu schaffen.

Die im ersten Abschnitt zusammengefassten Indikatoren fragen danach, inwieweit die personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen für einen unterstützenden Beratungsprozess prinzipiell gegeben sind.

Der zweite Teil beinhaltet Indikatoren bzgl. der Nutzung verschiedener Steuerungsinstrumente wie Eingliederungspläne und Profiling. Der Fokus liegt dabei auf der Frage, inwieweit diese Instrumente individuell oder aber im Sinne der Standardisierung und Selektion von Arbeitslosen eingesetzt werden.

Kontextindikatoren: K20-22,34

Fachlich-organisatorisches Konzept³⁶

17. Betreuungs- und Vermittlungskonzept

Folgt die Betreuungs- und Vermittlungsarbeit der lokal verantwortlichen Institution einem ausdrücklich definierten Fachkonzept?

³⁶ Die Teilstudien haben gezeigt, dass der Aufbau von Strukturen und Kompetenzen für eine umfassende Beratung von Langzeitarbeitslosen sowie die erforderliche Vernetzung mit sozialen Diensten in Abhängigkeit von nationalen Rahmenbedingungen bislang nur teilweise erfolgt, v.a. in Finnland und Deutschland. Aber auch dort schwankt die lokale Ausgestaltung erheblich, so dass sich die Indikatoren als signifikant zur Erfassung unterschiedlicher lokaler Praktiken erwiesen haben. In UK hingegen erwies sich das Konzept des Fallmanagements als weitgehend unbekannt, die Rolle des „personal advisors“ ist eher die des Arbeitsvermittlers.

Gemeinsam ist den Ländern, dass die Qualifikationsanforderungen an die BeraterInnen im Vergleich zu den Aufgaben, die sie haben, in der Tendenz niedrig sind. Eine Ausnahme bilden hier manche Kommunen in Deutschland, sowie die FallmanagerInnen, die bei den Beschäftigungsunternehmen in Italien angesiedelt sind. Es zeigte sich, dass der Qualifikation eine wichtige Rolle hinsichtlich der Beratungsintensität zukommt und dem Indikator insofern bedeutsam ist. V.a. in Italien wurde der Zusammenhang zwischen einem umfassenden Beratungsansatz und der Qualifikation der FallmanagerInnen deutlich.

In Deutschland und UK hat sich zudem ein enger Zusammenhang zwischen den Indikatoren zur personellen Kontinuität, der Beratungsintensität sowie den Leistungskriterien – in denen sich die Ausrichtung des Fallmanagements spiegelt- gezeigt. So wurde in UK die starke Personalfluktuations mit der Unzufriedenheit vieler Berater mit den vorgegebenen Erfolgsdruck in Richtung Arbeitsmarktvermittlung begründet. Auch für Deutschland wurde mancherorts von einer hohen Personalfluktuations berichtet, die mit Arbeitsbelastung sowie den impliziten Zielkonflikten der FallmanagerInnen zwischen Unterstützung und Restriktionen begründet wurde.

*** 18. Qualifikation der FallmanagerInnen**

Wie viele der FallmanagerInnen verfügen über eine ausdrücklich definierte fachliche Ausbildung? (z.B. einschlägiges Studium oder eine Zusatzqualifikation „Fallmanagement“ von mindestens 200 Stunden)

19. Leistungskriterien Fallmanagement/ Betreuung

Welche Leistungskriterien für die MitarbeiterInnen gibt es? (z.B. erfolgte Vermittlungen insgesamt, Vermittlungen differenziert nach Zielgruppen oder Anzahl Beratungsgespräche etc.)

*** 20. Personelle Kontinuität**

Wie viel % der Fallmanagementstellen werden innerhalb eines Jahres neu besetzt?

*** 21. Personalschlüssel³⁷**

Wie viele Arbeitslose hat einE FallmanagerIn/ FallbearbeiterIn durchschnittlich zu einem Zeitpunkt als KlientInnen?

- bei Jugendlichen
- bei anderen

Steuerung

*** 22. Entscheidungskompetenzen Fallmanagement³⁸**

In welchem finanziellen Ausmaß kann der/die FallmanagerIn / BeraterIn über den Einsatz von Maßnahmen verfügen?

³⁷ Einerseits erwies sich dieser Indikator als sehr griffig, aufgrund der enormen Schwankungen zwischen den Ländern sowie innerhalb eines Landes zwischen den Kommunen. Für Deutschland schwanken die Fallzahlen sehr, von 75 zu Betreuenden bis zu 400. In Finnland ist der Personalschlüssel, nicht zuletzt aufgrund der dünnen Besiedlung - sehr hoch (in einem Fall 40 Personen pro Fallmanagerin). Da in Italien viele Fallmanager im Bereich der Dritt-Sektor Organisationen arbeiten, ist eine Erfassung der Fallzahlen hier schwierig. Insgesamt zeigten die Fallstudien, dass allzu mathematische Vergleiche vermieden werden sollte. Eine kleine Zahl sagt noch nichts über die tatsächliche Beratungsgüte aus, eine sehr hohe Fallzahl ist umgekehrt aber ein starker Hinweis darauf, dass ein individueller Beratungsansatz nur schwer zu verwirklichen ist. V.a. in Deutschland und UK wurde der Zusammenhang zwischen den Indikatoren „Fallbelastung“ und dem „personeller Wechsel“ deutlich. In UK wurde in den Job Centern Personal eingespart, wodurch sich die verfügbare Beratungszeit reduziert hat.

³⁸ Einerseits hat sich dieser Indikator als wichtiger Aspekt zur Erfassung der Rahmenbedingungen der Fallmanager erwiesen, v.a. in UK und in Deutschland. Erfasst werden sowohl die nationalspezifischen als auch die lokalspezifischen Rahmenbedingungen. Auf der anderen Seite zeigen die Fallstudien, dass in Ländern mit einer stark dezentralisierten Struktur der Dienste und der damit verbundenen Ermessensspielräume die lokale Gestaltbarkeit z.B. bei der Festlegung des Budgets ambivalent ist. Während in UK die flexibel verfügbare Betrag pro Arbeitsloser/m national verbindlich festgelegt ist, findet die Festlegung eines flexiblen Budgets für FM sowie die Verteilung in Deutschland Finnland und Italien weitgehend lokal statt, teilweise sogar individuell durch den Fallmanager. Die Leistungsgewährung schwankt entsprechend zwischen den Kommunen sehr. Eine Bewertung dieses Indikators verlangt daher entsprechende Differenzierungen.

23. Informationssystem lokale Infrastruktur

Verfügen die FallmanagerInnen/ FallbearbeiterInnen über ein aktuelles Informationssystem zu den lokal vorhandenen Unterstützungsdienstleistungen?

24. Eingliederungsplan³⁹

Gibt es Vereinbarungen zwischen Verwaltung und NutzerInnen/ KlientInnen, in denen die Rechte und (beiderseitig) Pflichten festgelegt werden? (zum Beispiel Eingliederungsvereinbarungen)

Handelt es sich

- um einen Hilfeplan / eine Beratungsdokumentation zur Unterstützung des Integrationsprozesses?
- um eine verbindliche Absprache mit Unterschrift, einschließlich der Überprüfbarkeit der Umsetzung

Ist die Nicht-befolgung des Eingliederungsplans Grundlage für Sanktionen?

25. Profiling

Gibt es individuelle Stärken-Schwächen-Analysen der Langzeitarbeitslosen?

- Werden die Langzeitarbeitslosen auf Grundlage dieser Einschätzung je nach Vermittelbarkeit in Gruppen eingeteilt?
- Wie viel % der KlientInnen wechseln p.a. zu einer anderen Profilinggruppe?
- Welche Kriterien finden Anwendung, um KlientInnen der Gruppe der nur schwer oder nur auf lange Sicht Vermittelbaren zuzuordnen? (vgl. K 19)⁴⁰

26. Zusammensetzung Profilinggruppen

Wie setzen sich die Profilinggruppen zusammen bzgl. Geschlecht, Alter, Migrationstatus?

³⁹ Der Indikator erweist sich vor allem in Verbindung mit den nachfolgenden Indikatoren zur Ausrichtung des Eingliederungsprozesses als aussagekräftig. In allen Ländern wurden Eingliederungspläne mehr oder weniger flächendeckend eingesetzt, in der Regel aber in standardisierter Weise und auch zur Auferlegung von Sanktionen, so wie dies oft gesetzlich vorgesehen ist. Allerdings zeigte sich auch, dass zumindest in Finnland und Deutschland die Umsetzung von gesetzlich vorgesehenen Sanktionen nicht zwangsläufig erfolgt und die lokal vorhandenen Spielräume oft zugunsten von Arbeitslosen genutzt wird. Insofern gibt die Indikatorfrage nach der Sanktionsrelevanz der Eingliederungspläne vor allem die national gesetzten Rahmenbedingungen wieder. Soll die tatsächliche lokale Praxis erfasst werden, so ist die Hinzuziehung des Indikators 43 (lokale Sanktionsquote) erforderlich.

⁴⁰ Generell befinden sich in den befragten Ländern Profilingstrukturen erst im Aufbau. Es deutet sich aber an, dass mit Ausnahme von Finnland, eher ein standardisiertes Profiling erfolgt, als einen individuellen Ansatz zur Erfassung von Stärken und Schwächen, Wünschen und Neigungen. So angewandt zeigten v.a. Erfahrungen in UK und Deutschland, dass Profiling oftmals eher den Ausschluss von Leistungen befördert als einen individuellen Zuschnitt von Unterstützungsmaßnahmen. Die zusätzlichen Indikatorfragen (Wechsel zwischen Profilinggruppen, Zusammensetzung nach soziodemographischen Merkmalen, Kriterien der Zuordnung) sind daher zentral, um den Charakter des Profiling in Hinblick auf soziale In- oder Exklusion bewerten zu können.

11.1.4 Empowerment und Betonung von Pflichten⁴¹

Aktivierung als zentrales Prinzip aktueller Arbeitsmarktpolitiken wurde im europäischen Raum zunächst mit dem Begriff des Empowerment in Verbindung gebracht. Ein solcher empowerment-orientierter Ansatz beinhaltet eine Ausrichtung aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die Nutzung und Erweiterung der Ressourcen und Kompetenzen der Betroffenen. Dies kann insbesondere bei sehr langandauernder Arbeitslosigkeit nur gelingen, wenn betroffene Arbeitslose individuell und umfassend wahrgenommen, unterstützt und in ihrem Selbstbewusstsein gestärkt werden. In Hinblick auf den dafür erforderlichen Unterstützungsprozess erfahren Beratung und Fallmanagement - als Grundlage eines passgenauen Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente - zunehmend an Aufmerksamkeit. Der Beziehung zwischen FallbearbeiterIn/FallmanagerIn und NutzerIn kommt dabei eine wichtige Rolle zu.

Demgegenüber steht ein Ansatz, der den Verpflichtungscharakter arbeitsmarktpolitischer Leistungen betont und den Erhalt der materiellen Sicherung an die Bereitschaft knüpft, jegliches Maßnahmen- oder Arbeitsangebot anzunehmen. Oftmals sind die eingesetzten Maßnahmen eher auf eine kurzfristige Arbeitsaufnahme hin ausgerichtet als auf Qualifizierung, zudem werden Maßnahmen verstärkt mit dem Ziel der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft eingesetzt.

Die hier aufgeführten Indikatoren spiegeln drei wesentliche Aspekte wieder, die für die verschiedenen Ansätze formgebend sind. Welches sind die Rahmenbedingungen für den Kontakt zwischen Arbeitslosen und FallmanagerInnen/ FallbearbeiterInnen? Sind Fallbearbeitung/ Fallmanagement an der Nutzung und Erweiterung der vorhandenen Ressourcen sowie den Bedarfen und Wünschen der Betroffenen hin orientiert? In Hinblick auf einen eher empowerment-orientierten oder eher workfare-orientierten Ansatz ist auch zu fragen, welche Rechte Langzeitarbeitslose gegenüber der zuständigen Verwaltungseinheit haben und welche Mittel der Rechtsdurchsetzung zur Verfügung stehen.

Kontakt KlientInnen und Fallbearbeitung

27. Beratungsintensität

Wie lang ist der durchschnittliche Gesamtumfang der individuellen Beratungszeit, bevor eine Eingliederungsvereinbarung unterschrieben wird?⁴²

*** 28. Erreichbarkeit**

Gibt es offene Sprechzeiten, in denen die FallbearbeiterInnen/ FallmanagerInnen für die KlientInnen direkt und ohne Voranmeldung erreichbar sind?

⁴¹ Vor dem Hintergrund der Teilstudien ist generell die Frage zu formulieren, inwieweit ein an Transferleistungen gekoppeltes Fallmanagement überhaupt als Ansatz zur Förderung sozialer Inklusion geeignet ist. Der Aufbau einer vertrauensvollen Beratung und die Verhängung von Leistungskürzungen impliziert Widersprüche. Von daher kommt der Ausgestaltung des Fallmanagements in Richtung workfare oder in Richtung Ressourcenstärkung innerhalb der Indikatorenliste ein großer Stellenwert zu.

⁴² Vgl. I 30 (verschiedene Zieldimensionen) und I 21 (Personalschlüssel)

*** 29. Wechselmöglichkeit⁴³**

Kann der/ die Fallmanager/in auf Wunsch des Klienten/ der Klientin gewechselt werden?

Ressourcenorientierung

*** 30. Berücksichtigung unterschiedlicher Zieldimensionen⁴⁴**

Werden im Integrations- und Beratungsprozess die folgenden Ziele und entsprechenden Unterstützungsleistungen explizit definiert? (z.B. in der Form eines Integrationsplans)

- Verbesserung der materiellen Situation (z.B. Entschuldung, Wiedererlangung/ Aufrechterhaltung einer Wohnung)
- Verbesserung der formalen und informellen beruflichen Qualifikation (z.B. verbesserte Sprachkenntnisse, Abschlüsse, Umschulungen, Weiterbildungen, Vermittlung sozialer und kommunikativer Kompetenzen)
- Unterstützung der Rahmenbedingungen (Vermittlung professioneller Kinderbetreuung, Unterstützung pflegender Angehöriger, Unterstützung der Mobilitätsbedarfe)
- Verbesserung der sozialen und gesundheitlichen Gesamtsituation (z.B. Zugang zu Suchtberatung, Zugang zu Gesundheitsleistungen)

⁴³ Die Aufgabe des/der FM ist es, verschiedene Problemlagen zu berücksichtigen und die entsprechenden Dienstleistungen zu vermitteln. In Verbindung mit weitgehenden Ermessensspielräumen kann dies eine starke Abhängigkeit von der Person bzw. den Entscheidungen des FM bedeuten. Angesichts der zumindest in manchen Ländern herausgehobenen Position des Fallmanagers im Beratungs- und Betreuungsprozess ist die Frage nach den Wechselmöglichkeiten zentral, um die Position der KlientInnen im Konfliktfall zu charakterisieren. Das Beispiel Finnland verweist darauf, dass der Indikator in sehr dünnbesiedelten Gebieten mit einer zugleich flächendeckenden Infrastruktur faktisch nicht relevant ist.

⁴⁴ In allen untersuchten Ländern werden Eingliederungspläne verwendet. Allerdings variiert zwischen, aber auch innerhalb der Länder die Funktion, die diese Pläne im Beratungsprozess einnehmen. Daher ist es wichtig zu ermitteln, inwieweit solche Pläne Aspekte sozialer Inklusion berücksichtigen und in diesem Sinne für eine erfolgreiche Verknüpfung von Arbeitsmarktpolitik und sozialer Inklusion Anwendung finden. Die Länderstudien zeigten teilweise eine starke Abhängigkeit von der Qualifikation der BeraterInnen. Generell ist anhand dieses Indikators deutlich geworden, dass verbindliche und formalisierte Richtlinien in ihrer Aussagekraft ambivalent zu beurteilen sind. Die Festlegung von Richtlinien für die Gestaltung des Eingliederungsplans kann v.a. in Ländern mit sehr großen lokalen Freiräumen sinnvoll zu sein, um Rechtssicherheit für die Betroffenen zu schaffen. Auf der anderen Seite findet teilweise, auch ohne dass dies festgelegt wäre, eine Berücksichtigung sozialer Inklusionsaspekte statt, wie z.B. in Finnland.

*** 31. Berufs- und Qualifikationsschutz⁴⁵**

Wie lange wird bei der Verpflichtung Langzeitarbeitsloser zur Aufnahme eines Jobs oder einer gemeinnützigen Tätigkeit Berufs – und Qualifikationsschutz gewährt?

- Beruht diese Praxis auf gesetzlichen Festlegungen, behördlichen Anordnungen oder auf persönlichem Ermessen der Fallbearbeiter?

32. Zumutbarkeitsgrenzen bei der Verpflichtung zur Annahme eines Jobs

Welche Regeln in Bezug auf Lohnhöhe und Fahrzeiten finden vor Ort Anwendung?

- a) Anteil des zumutbaren Lohns am Durchschnitts-Lohn für diese Beschäftigung
- b) Stundenzahl der zumutbaren Fahrzeiten/ Wochenstundenzahl

Beruht diese Praxis auf gesetzlichen Festlegungen, behördlichen Anordnungen oder auf persönlichem Ermessen der Fallbearbeiter?

33. Mobilitätsanforderungen- und Grenzen

Werden Langzeitarbeitslose zu einem Wohnortwechsel verpflichtet, um einem Jobangebot nachzukommen?

- Wenn ja, welche Grenzen und Ausnahmeregeln gelten?

Rechte gegenüber Verwaltung

34. Klage- und Widerspruchsrechte⁴⁶

Existieren Klage- und Widerspruchsrechte?

- Wie lange ist die durchschnittliche Dauer der Bearbeitung in leistungrechtlichen Widerspruchsverfahren in Monaten?

⁴⁵ Indikatoren 31-33: Die Praxis der Aktivierung geht häufig mit einer Verpflichtung zur Annahme von Jobangeboten im Niedriglohnbereich einher, häufig in Verbindung mit der Anforderung räumlicher Flexibilität. Die Frage nach verbindlichen Grenzen der Zumutbarkeit und Qualifikationsschutz hat langfristige Auswirkungen auf die materielle und berufliche Situation der Arbeitslosen/ Beschäftigten sowie die soziale und familiäre Situation. Die Fallstudien haben gezeigt, dass die Entscheidung über die Anwendung der Regeln trotz gesetzlicher Vorgaben oft bei den örtlichen Akteuren obliegt, z.B. in Finnland. Dies zeigt, dass der Indikator nur dann für die Erfassung der lokalen Ausrichtung der Arbeitsvermittlung geeignet ist, insofern die tatsächliche Anwendung und nicht die gesetzliche Grundlage zum Inhalt gemacht wird. Die Zumutbarkeitsregeln bzgl. Lohnhöhe dürften vor allem in Ländern relevant sein ohne Mindestlohn. Unter Inklusionsaspekten ist auch die Frage des Umgangs mit Umzugserfordernissen in Hinblick auf die Annahme von Jobangeboten besonders wichtig. Denn für viele Arbeitslose bietet eine überregionale Vermittlung berufliche Chancen, geht aber auch mit der Aufgabe sozialer Netzwerke einher.

⁴⁶ Indikatoren 34-35: Entsprechende Rechte bestehen in allen untersuchten Ländern, allerdings zeigte sich in Bezug auf die Bearbeitungsdauer von Verwaltungsbeschwerden eine erhebliche Varianz zwischen 2 Wochen bis zu mehreren Monaten. Dies ist insofern von Relevanz, als dass eine zu erwartende lange Bearbeitungsdauer eine abschreckende Wirkung entfaltet, da in der Zwischenzeit die Zahlung von Transferleistungen unsicher sein kann. Ferner ist zu beachten, dass für die Beschreitung des Widerspruchs- und Klageweges die Erstattungsmöglichkeiten von damit zusammenhängenden Kosten von entscheidender Bedeutung sind.

35. Kostenübernahme Rechtsmittel

Ist in leistungrechtlichen Klage- und Widerspruchsfällen im Bedarfsfall die Kostenübernahme für das Einlegen von Rechtsmitteln garantiert?

36. Behördliche Beschwerdestelle

Gibt es eine behördliche und von der Leistungsabteilung unabhängige Schlichtungsstelle in Konflikten?

*** 37. Unabhängige Beratungsstelle⁴⁷**

Gibt es vor Ort eine von der Verwaltung unabhängige und kostenlos leistungs- bzw. sozialrechtliche Beratung für Arbeitslose?

- Wird diese von öffentlichen Institutionen finanziell unterstützt?

38. Freiwilligkeit⁴⁸

Ist die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen freiwillig?

- Falls nein: Welche Sanktionen werden bei Nichtteilnahme/Verweigerung verhängt?

⁴⁷ Zur Information über Rechte sowie zur Unterstützung ihrer Durchsetzung haben sich unabhängige Beratungsstellen in den Länderstudien aus UK, Deutschland und teilweise auch Italien als bedeutsam erwiesen. Dies v.a. vor dem Hintergrund, dass durch die Zunahme von Ermessensspielräumen durch Dezentralisierung verbindliche Standards oftmals aufgelöst werden und eine Rechtsunsicherheit geschaffen wird. Dieser Indikator diene auch dazu, zu ermitteln, ob KlientInnen sich über ihre Rechte und Pflichten aber auch über die Rechte und Pflichten der Verwaltung den KlientInnen gegenüber informieren können. Teilweise werden solche Beratungsstellen als gesonderte Anlaufstellen aus öffentlichen Geldern finanziert (in wenigen deutschen Kommunen), teilweise ist ein entsprechendes Beratungsangebot innerhalb eines breiteren Dienstleistungsspektrums integriert (Italien und UK).

⁴⁸ Der Aktivierungsdiskurs im Bereich der Arbeitsmarktpolitik bezieht sich explizit auf Konzepte sozialer Arbeit. Der professionelle Anspruch der Freiwilligkeit von Unterstützungsleistungen basiert zum einen auf ethischen und politischen Normen, zum anderen auf der Erfahrung, dass positive Wirkungen von Interventionen davon abhängen, ob sie an den Eigeninteressen der Betroffenen ausgerichtet sind oder erzwungen werden. In den Fallstudien wurde deutlich, dass im Zuge der Eingliederungspläne entsprechende Sanktionen in allen Ländern gesetzlich vorgesehen sind, dass aber die lokale Praxis der Umsetzung sehr unterschiedlich ist. Dies legt eine Hinzuziehung des Indikators zur „Sanktionsquote“ nahe.

11.1.5 Verknüpfung von Arbeitsmarktintegration und Sozialer Inklusion

11.1.5.1 Arbeitsmarktpolitische Leistungen

Die Verknüpfung von Arbeitsmarktintegration und sozialer Inklusion umfasst zwei Ebenen. Zum einen geht es um die Verknüpfung der Arbeitsmarktpolitik mit Angeboten und Diensten aus dem Bereich sozialer Inklusion auch jenseits von employability Aspekten. Dies ist Gegenstand des Kapitels Netzwerke und Kooperation. Zum anderen geht es um die Ausgestaltung und Ergebnisse der Arbeitsmarktmaßnahmen selbst, was Gegenstand dieses Indikatorkapitels ist. Bei der Bewertung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Hinblick auf soziale Inklusion sind verschiedene Zieldimensionen aktiver Arbeitsmarktpolitik zu berücksichtigen. Dies umfasst die Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommenschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt, den Erhalt von Beschäftigungsfähigkeit, die Generierung von Beschäftigungsmöglichkeiten zur Teilhabe und Verbesserung des Einkommens, die soziale Stabilisierung sowie die Förderung des lokalen Gemeinwesens.

Ob und welche arbeitsmarktpolitischen Instrumente eingesetzt werden, kann einen weitgehenden Einfluss auf die Teilhabechancen der einzelnen Arbeitslosen haben. Damit aktive Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen und zur sozialen Inklusion leisten kann, sollte sie auf eine aktuelle und langfristige Verbesserung des Einkommens und auf die Erweiterung von Ressourcen hin ausgerichtet sein. Aus der Perspektive sozialer Inklusion sind dabei insbesondere Creamingeffekte zu vermeiden.

Der erste Teil der Indikatoren geht der Frage nach, inwieweit der Einsatz von Maßnahmen sowohl die Vielfalt der Instrumente als auch die verschiedenen Zielgruppen von Arbeitslosen angemessen berücksichtigt.

Der zweite Teil der Indikatoren umfasst Fragen danach, inwieweit der Einsatz von Arbeitsmarktmaßnahmen auf einen nachhaltigen Auf- und Ausbau von Kompetenzen und Ressourcen abzielt.

Kontextindikatoren: K4,6,7,18,19,27-30,32

Zielgruppenberücksichtigung und Passgenauigkeit des Maßnahmeneinsatzes

* 39. Leistungen für Langzeitarbeitslose (vgl. K4,7,28,30)⁴⁹

Wie groß ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen?

- Wie groß ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die Transferleistungen erhalten
- Wie groß ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die AAMP-Maßnahmen erhalten?
- Wie groß ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die an unterstützende Dienstleistungsangebote vermittelt werden?

⁴⁹ Mit diesem Indikator soll ein Überblick darüber gegeben werden, welches Gewicht im Vergleich zu den anderen die verschiedenen Leistungsarten für Langzeitarbeitslose haben. So werden in Italien zwar arbeitsmarktpolitische Leistungen gewährt, aber keinerlei Grundsicherungsleistungen. In Deutschland hingegen bekommen viele als schwer vermittelbar eingestufte Langzeitarbeitslose keine arbeitsmarktpolitischen Leistungen mehr. Dieser Überblicksindikator verdeutlicht die verschiedenen Länderrealitäten als auch die lokal unterschiedlichen Leistungen für Arbeitslose.

40. Verteilung der Instrumente nach Anzahl (vgl. K16)⁵⁰

Wie hoch ist der Anteil der verschiedenen aktiven Eingliederungsinstrumente an der Gesamtzahl der aktiven Maßnahmen?

X % aller regionalen/ lokalen Maßnahmen sind⁵¹

- a) Existenzgründungsförderung
- b) Nicht vergütetes Training/ Arbeitserprobungsmaßnahme
- c) Lohnzuschüsse
- d) Aufbau geförderter regulärer Beschäftigungsverhältnisse
- e) Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen mit zertifiziertem Abschluss (z.B. Aus- und Weiterbildung/ Umschulung/ Schulabschluss)
- f) Job sharing/ Job rotation

* 41. Instrumenteneinsatz bei verschiedenen Profilinggruppen⁵²

Welche relative Bedeutung haben die arbeitsmarktpolitischen Instrumente in den verschiedenen nach Arbeitsmarktnähe definierten Profilinggruppen? (Kreuztabellen, Angaben in %)

⁵⁰ Die Indikatoren zur Qualität und Passgenauigkeit von Maßnahmen sind wichtig, um den Instrumenteneinsatz unter Inklusionsaspekten bewerten zu können. Insbesondere die deutsche und die britische Studie haben gezeigt, dass zugunsten einer kurzfristig hohen „Aktivierungsquote“ Qualität, Langfristigkeit und Nachhaltigkeit der Maßnahmen und Stellenvermittlungen zuwenig beachtet werden. In Finnland hingegen wird ein höherer Anteil an längerfristigen Bildungsmaßnahmen eingesetzt. Die Ergebnisse legen nahe, dass sich mit diesem Indikator – mit Ausnahme Italiens - vor allem nationale Trends widerspiegeln. Im Zuge einer weiteren Dezentralisierung sind aber auch verstärkt lokalspezifische Schwerpunktsetzungen zu erwarten. Die verschiedenen Teilstudien bestärkten insgesamt den Ansatz, bei der Klassifizierung von Maßnahmen die in der EU geläufige Aufteilung zu verfeinern.

⁵¹ Zur Aufteilung der Maßnahmen: Häufig angewandt werden die in der EU angewandten Oberkategorien Qualifizierung, geförderte Beschäftigung, Existenzgründung und Lohnkostenzuschüsse. Vor dem Hintergrund unserer Studien erwies sich eine modifizierte Einteilung als sinnvoll, um zwischen kurzfristigen und unentgeltlichen Maßnahmen der Arbeitserprobung und Trainings- und Bildungsmaßnahmen mit zertifizierten Qualifizierungsanteilen, z.B. Aus- und Weiterbildung, zu unterscheiden. Ebenso bei der öffentlich geförderten Beschäftigung sollte zwischen unentgeltlicher gemeinnütziger Arbeit, bei der Arbeitslose weiterhin Grundleistungen beziehen, und denen, wo angelehnt an reguläre Arbeitsverhältnisse neue Beschäftigung generiert wird. Daher wird vorgeschlagen Qualifizierung und geförderte Beschäftigung enger zu fassen und eine eigene Kategorie „unentgeltliche Arbeitserprobung oder Arbeitsmaßnahme“ einzuführen.

⁵² In einigen Ländern hat sich das sogenannte Profiling (siehe Indikator 25/26) durchgesetzt, wodurch Arbeitslose in verschiedene Kategorien eingeteilt werden. Der Indikator soll erstens aufzeigen, ob das Maßnahmespektrum ausgeschöpft wird oder trotz Aufteilung in Gruppen alle die gleiche Maßnahme bekommen. Zum anderen zeigt der Indikator inwieweit als arbeitsmarktfrem eingestufte Arbeitslosen überhaupt an aktiven Maßnahmen teilnehmen oder ob es durch die Aufteilung in Gruppen zu Creamingeffekten kommt. Von diesen wurde – mit Ausnahme Finnlands – in allen beteiligten Ländern berichtet.

	Existenz- gründung	Arbeitser- probungs- maßn.	Lohn- zuschuss	Geförd. Beschäft.	Quali	Job sharing	Keine	
Uneingeschränkt vermittelbar								100%
Mit Unterstützung vermittelbar								100%
Schwer vermittelbar								100%

42. Instrumenteneinsatz bei Zielgruppen⁵³

X % aller Langzeitarbeitslosen einer Zielgruppe nehmen an welchen Maßnahmen teil?

	Existenz- gründung	Arbeits- erprob.	Lohn- zusch.	Geförd. Beschäft.	Quali.	Job sharing	Kein	
Frauen								100%
BerufsrückkehrerInnen								100%
MigrantInnen								100%
Menschen mit Behinderung								100%
Ältere (50 +)								100%
Jugend (bis 25)								100%

* 43. Sanktionen⁵⁴

Wie hoch ist der Anteil der Fälle pro Jahr, in denen Sanktionen verhängt werden?

- Gibt es verbindliche Leit-/Richtlinien für die Verhängung von Sanktionen?

⁵³ Siehe auch Indikator 41. Informationen über die Beteiligung bestimmter Zielgruppen an Maßnahmen und auch deren Berücksichtigung in Eingliederungsbilanzen erwiesen sich als äußerst relevant, v.a. in Ländern, in denen anders als in UK die Zielgruppenfestlegung vor Ort geschieht. So ergaben die Reformevaluations in Deutschland, dass es bei der Vermittlung in Qualifizierungsmaßnahmen Frauen, BerufsrückkehrerInnen und gering Qualifizierte immer weniger berücksichtigt werden.

⁵⁴ Die Intensität der Sanktionenverhängung gibt Hinweise auf die tatsächliche Verwaltungspraxis und den Status der KlientInnen. Gesetzliche Vorgaben werden unterschiedlich umgesetzt.

Langfristige Kompetenzorientierung

*** 44. Zeitliche Perspektive von Maßnahmen⁵⁵**

Wie hoch ist innerhalb eines Jahres der durchschnittliche Anteil von kurzfristigen Maßnahmen (bis zu einem halben Jahr) im Verhältnis zu langfristigen Maßnahmen (länger als ein halbes Jahr)?

- nach Anzahl der TeilnehmerInnen
- nach eingesetzten Mitteln

45. Anknüpfung an die Eigenständigkeit der Betroffenen

Sind eigenständig organisierte, formell geregelte Qualifizierungen unter Beibehaltung der Transferleistung möglich (z.B. ein Aufbaustudium)?

*** 46. Nachbetreuung und Übergangsbegleitung⁵⁶**

Wie hoch ist der Anteil der Maßnahmen, bei denen eine Übergangsbegleitung bzw. Nachbetreuung der TeilnehmerInnen stattfindet?

11.1.5.2 Wirkungen und Wirkungsbewertung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen

Bei der Erfolgsmessung arbeitsmarktpolitischer Leistungen sind neben der Frage der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt auch langfristigen Effekte und qualitative Aspekte (Einkommensdimension etc.) von Bedeutung. Eine an sozialer Inklusion orientierte Wirkungsbewertung sollte zudem weitere Zieldimensionen aktiver Arbeitsmarktpolitik - wie soziale Stabilisierung, Beschäftigungsfähigkeit, Zugang zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten – berücksichtigen.

Im ersten Indikatorenteil wird zum einen nach den Erfolgsmaßstäben und Methoden bei der Bewertung der lokalen Arbeitsmarktpolitik gefragt, zum anderen nach der Steuerungsrelevanz der gewonnenen Informationen. Im zweiten Teil soll die Frage

⁵⁵ Vgl. Anmerkungen Indikatoren 38-41. Hintergrund ist die Erfahrung in manchen Ländern, dass zunehmend eine Schwerpunktverlagerung zu kurzfristigen und auf schnellstmögliche Arbeitsaufnahme ausgerichtete Maßnahmen zu beobachten ist. Dabei fallen zum einen Zielgruppen mit längerfristigem Förderungsbedarf heraus, zum anderen werden durch ein mangelnden Rückgang von Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen vorhandene berufliche Potentiale (z.B. durch Vermittlung von Brückenqualifikationen) nicht ausgeschöpft. Der Indikator basiert dahingegen auf der Annahme, dass aktive Arbeitsmarktpolitik, die alle Zielgruppen berücksichtigt und auf langfristigen Ressourcenaufbau hin angelegt ist, sich nicht nur auf kurze Fördermaßnahmen beschränken sollte und dass ein nachhaltiger Kompetenzaufbau auch längere Zeit der Unterstützung braucht. Im Vergleich zu einer detaillierten Aufschlüsselung von Maßnahmetypen ist dieser Indikator leichter anzuwenden und stellt dadurch eine gute Vergleichbarkeit her. Die Schwelle von 6 Monaten machte in allen untersuchten Ländern zum Zeitpunkt der Untersuchung Sinn, dennoch ist es unter anderen Bedingungen und in anderen Ländern möglich, dass andere Schwellen den Unterschied zwischen kurz- und langfristigen besser markieren.

⁵⁶ Die Nachbereitung und Nachbetreuung von Maßnahmen ist eine relativ neue Strategie, die in allen untersuchten Ländern im Rahmen von bislang noch einzelnen Pilotprojekten festgestellt werden konnte. Die bisherigen Erfahrungen sind sehr positiv. Der Indikator erweist sich vor diesem Hintergrund als sinnvoll, um die langfristige Orientierung und Nachhaltigkeit von Maßnahmen anzuzeigen. Darüber hinaus wurde angesichts der insgesamt schwierigen Datenerfassung über den Verbleib von TeilnehmerInnen auf die Bedeutung solcher Angebote im Zusammenhang mit Evaluation und Monitoring hingewiesen.

beantwortet werden, inwieweit der Einsatz aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen mittelfristig zur Erhöhung der Einkommens- und Beschäftigungschancen erfolgreich ist. Im Sinne der Nachhaltigkeit und der Identifizierung möglicher Exklusionseffekte ist zudem zu fragen, in welchem Ausmaß Leistungsausschlüsse/ - und Drehtüreffekte auftreten.

Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik

47. Soziale Unterstützungsleistungen in der Erfolgsbewertung⁵⁷

Finden Aktivitäten arbeitsmarktpolitischer Dienstleister bzgl. sozialer Unterstützungsleistungen (psychosoziale Beratung, Drogenberatung, Zugang zu Gesundheitsleistungen, Wohnungshilfe...) Eingang in die Erfolgsmessung und Bewertung aktiver Arbeitsmarktpolitik?

*** 48. Auswertung von Erfahrungswissen⁵⁸**

Wird das Erfahrungswissen von BeraterInnen/ FallmanagerInnen der zuständigen Institutionen und externer Organisationen bei der Zielbestimmung und Maßnahmenplanung systematisch einbezogen?

*** 49. Teilnehmerbefragung / Befragung von Betroffenen⁵⁹**

- Gibt es anonymisierte Befragungen von Arbeitslosen in Bezug auf Integrationsleistungen bzw. Dienste in den Job Centern?
- Gibt es im Rahmen der Evaluation von Maßnahmen anonymisierte Befragungen von MaßnahmeteilnehmerInnen?

Wenn ja, welche der folgenden Dimensionen werden abgefragt?

- Entwicklung der materiellen Gesamtsituation
- Entwicklung der sozialen/ familiären Situation

⁵⁷ Als einer der europaweiten Trends der Arbeitsmarktpolitik ist die Evaluation und ihre Berücksichtigung in der weiteren Zielplanung und Implementierungsstrategie von zentraler Bedeutung. Der Indikator basiert auf den Erfahrungen der Fallstudien, dass die Vielfältigkeit von Zielen und Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik jenseits der Vermittlung in Arbeit oftmals nicht berücksichtigt werden. Eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt im Anschluss an eine Maßnahme ist aber in den meisten Ländern aus Gründen des Arbeitsmarktes nur selten möglich, dennoch kann die Durchführung von Maßnahmen unter anderen Aspekten (soziale Stabilisierung/ Aufbau von Kompetenzen) durchaus sinnvoll sein. Das Beispiel UK – mit einer gut etablierten Monitoring- und Evaluationspraxis hat aber auch gezeigt, dass die Erfassung weiterer Ziel- und Wirkungsaspekte zwar einerseits anzustreben ist in Hinsicht auf die Berücksichtigung sozialer Inklusionsaspekte, zugleich wird dafür aber mehr Arbeitszeit, d.h. mehr Personal benötigt.

⁵⁸ Um soziale Auswirkungen von Maßnahmen aber auch des Verwaltungshandeln beurteilen zu können, kann sich v.a. die Einbeziehung von sozialanwaltschaftlichen Dritt-Sektor-Organisationen wichtig sein, die oftmals einen engeren Kontakt zu KlientInnen haben und oftmals einen näheren Einblick in die sozialen Auswirkungen von Maßnahmen und Verwaltungshandeln haben las die Verwaltungen selber. Auch vor dem Hintergrund der teilweise schwierigen statistischen Erfassung von z.B. Verbleibsquoten kommt einer informellen aber systematischen Nutzung von Wissen und Erfahrung eine besondere Rolle zu. Bislang findet eine systematische Einbeziehung von externen Organisationen und eigenen FallmanagerInnen nur in Ausnahmefällen statt.

⁵⁹ Teilnehmer- und KlientInnenbefragungen spielen bislang in keinem der Länder keine systematische Rolle und sind beschränkt auf die Evaluation von EU-Projekten. Insofern scheint der Indikator geeignet, vereinzelte best practice Beispiele zu erfassen.

- Entwicklung persönlicher Kompetenzen
- Entwicklung der beruflichen Kenntnisse/ Fertigkeiten
- Einschätzung des arbeitsmarktlichen Maßnahmenerfolg

Gibt es verbindliche Verfahren, wie die Auswertungsergebnisse in die weitere Zielbestimmung und Maßnahmenplanung aufgenommen werden?

Maßnahmenerfolg

*** 50. Abbruch / Abschluss von Maßnahmen⁶⁰**

Wie viel % aller Teilnehmerinnen brechen eine Maßnahme ab/ beenden eine Maßnahme?

	Abbruch insgesamt	Abbruch durch Aufnahme einer Beschäftigung	Beendigung
a) Existenzgründungsförderung			
b) Nicht vergütetes Training/ Arbeitserprobungsmaßnahme			
c) Lohnzuschüsse			
d) Aufbau geförderter regulärer Beschäftigungsverhältnisse			
e) Qualifizierungsmaßnahmen mit formalem Abschluss (Aus- und Weiterbildung/ Umschulung/ Schulabschluss)			
f) Job Rotation/ Job sharing			

Wie viel % aller TeilnehmerInnen von Qualifizierungsmaßnahmen (e) schließen diese erfolgreich (z.B. mit einem Zertifikat) ab?

51. Übergangsraten nach erfolgreichem Abschluss der Maßnahme

Von allen TeilnehmerInnen im Bereich (Angaben in %)

- Existenzgründungsförderung
- Nicht vergütetes Training/ Beschäftigungsmaßnahme
- Lohnzuschüsse
- Aufbau geförderter regulärer Beschäftigungsverhältnisse
- Qualifizierungsmaßnahmen mit formalem Abschluss (Aus- und Weiterbildung/ Umschulung/ Schulabschluss)
- Job sharing/ Job Rotation

⁶⁰ Vgl. Indikator 53 und 54. Ziel des Indikators ist es, verschiedene Erfolgsstufen zu erfassen und den Erfolg von Maßnahmen nicht nur an der anschließenden Vermittlungsquote zu messen. Zu beachten ist ferner der Zusammenhang zwischen der Abbruchquote von Maßnahmen, der Abbruchquote bei der Beziehung von Transferleistungen sowie der Drehtüreffekte. Dies legt v.a. der britische Länderbericht nahe. Im Bereich des NEW Deal Programms für Jugendliche ist sowohl eine sehr hohe Austrittsquote als auch eine hohe Rückkehrquote zu beobachten ist.

Sind nach Abschluss der Maßnahme

- verrentet / erwerbsunfähig
- aus sonstigen Gründen keine LeistungsbezieherInnen (Mutterschutz, Krankheit, Auswanderung, Tod, ...)
- Arbeitslos, davon X % mit folgenden Situation:
 - weiterer Leistungsbezug
 - ohne weiteren Leistungsbezug
 - Folgemaßnahme
- Übergang in 1. AM, davon X % mit folgenden Situation:
 - geringfügige Beschäftigung
 - Lohnzuschüsse
 - weiterer Bezug einkommensunterstützender Transferleistungen

			Verbleib in AL				Übergang in 1. AM			
	Rente	Sonst.	Insg.	Mit Transfer	Ohne Transfer	Mit Maßn.	Insg.	Gering Besch.	Lohnzus.	Aufstock.
a)										
b)										
c)										
d)										
e)										
f)										

* 52. Verbleibsrate nach 12 Monaten⁶¹

Von allen TeilnehmerInnen im Bereich

- a) Existenzgründungsförderung
- b) Nicht vergütetes Training/ Beschäftigungsmaßnahme
- c) Lohnzuschüsse
- d) Aufbau geförderter regulärer Beschäftigungsverhältnisse

⁶¹ In allen Ländern gilt als zentrales Erfolgskriterium für die Beurteilung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die sogenannte Vermittlungsquote in Arbeit. Angesichts der Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnissen in den untersuchten Ländern schlagen wir vor, bei der Erfolgsmessung die Qualität der vermittelten Jobs zu berücksichtigen. Außerdem sollte zumindest eine mittelfristige Perspektive (1 Jahr) zur Beurteilung des Erfolgs angestrebt werden. Denn viele, v.a. auf langfristigen Kompetenzaufbau zielende Maßnahmen entfalten ihre Effekte eher im Zeitverlauf, nicht direkt nach einer Maßnahme; sie sind dafür teilweise aber langfristiger und nachhaltiger. Dies zeigen europäische Evaluationsergebnisse insbesondere im Bereich der Weiterbildung. Allerdings wirkt die Datenerfassung 1 Jahr nach Maßnahmenende teilweise Schwierigkeiten auf. Daten liegen in UK und prinzipiell auch in Deutschland vor, hier werden allerdings die Daten oftmals nur an die nationale Agentur weitergereicht und nicht für ein lokales Feedback genutzt. Angesichts der Datenlage erweist sich die Frage der Nachbetreuung als auch die der Nutzung von Erfahrungswissen Externer als besonders wichtig.

- e) Qualifizierungsmaßnahmen mit formalem Abschluss (Aus- und Weiterbildung/ Umschulung/ Schulabschluss)
- f) Job sharing/ Job Rotation

Sind 12 Monate nach Abschluss der Maßnahme (Angaben in %)

- verrentet / erwerbsunfähig
- aus sonstigen Gründen keine LeistungsbezieherInnen (Mutterschutz, Krankheit, Auswanderung, Tod, ...)
- Arbeitslos, davon X % mit folgenden Situation:
 - weiterer Leistungsbezug
 - ohne weiteren Leistungsbezug
 - Folgemaßnahme
- Übergang in 1. AM, davon X % mit folgenden Situation:
 - geringfügige Beschäftigung
 - Lohnzuschüsse
 - weiterer Bezug einkommensunterstützender Transferleistungen

	Verbleib in AL						Übergang in 1. AM			
	Rente	Sonst.	Insges.	Mit Transfer	Ohne Transfer	Mit Maßn.	Insges.	Geringf. Besch.	Lohnzus.	Aufstock.
a)										
b)										
c)										
d)										
e)										
f)										

Nachhaltigkeit und Leistungsausschluss

*** 53. Drehtüreffekte⁶²**

Wie viel % der derzeitigen Leistungsbezieher sind in den vergangenen 2 Jahren aus dem Leistungsbezug ausgeschieden und „zurückgekehrt“?

- nach Beendigung des Leistungsbezugs durch Teilnahme an einer Maßnahme
- nach Beendigung des Leistungsbezugs durch Aufnahme von Beschäftigung
- nach Beendigung des Leistungsbezugs bei Verbleib in Arbeitslosigkeit

⁶² Insbesondere der Fall Großbritannien hat gezeigt, dass es z.B. unter Jugendlichen einen relevanten Drehtüreffekt gibt, der in einem engen Zusammenhang mit einer hohen Abbruch und Austrittsquote steht. Wird dieser nicht berücksichtigt, führt das zu falschen statistischen Auswertungen (und damit verbunden zu falschen Schlussfolgerungen über die Effizienz und Nachhaltigkeit von Maßnahmen.

* 54. Austrittsquote⁶³

Anteil der Fälle pro Jahr, in denen Langzeitarbeitslose das Transfersystem trotz Verbleib in Arbeitslosigkeit verlassen?

11.2 Vorschlagsliste Kontextindikatoren

Die Kontextindikatoren beziehen sich auf die nationalen und regionalen Bedingungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Sie umfassen zum Teil quantitative Rahmendaten, aber auch qualitative Informationen, die die Interpretation und Einordnung der Indikatoren erleichtert und präzisiert.

Indikatoren auf EU-Ebene (sog. Laeken-Indikatoren)⁶⁴

K1. Armutsrisikoquote

Anteil der Personen, deren verfügbares Haushaltseinkommen unter 60% des nationalen Medians des verfügbaren Haushaltseinkommens liegt. Differenziert nach

- Geschlecht
- Alter
- Haushaltstyp
- MigrantInnen
- Menschen mit Behinderungen

Entspricht den Portfolio-Indikator SI-P1, SI-S1, SI-S1a, ergänzt um die Differenzierungen nach MigrantInnen und Menschen mit Behinderungen

⁶³ Die Austrittsquote (bei Verbleib in Arbeitslosigkeit) aus dem Leistungssystem erweist sich in den Fallstudien von Deutschland und Großbritannien als aussagekräftig für die Inklusionsorientierung des Maßnahmeneinsatzes. In beiden Ländern ist zu beobachten, dass Maßnahmen“angebote“ zunehmend mit dem vorrangigen Ziel der Überprüfung der Arbeitswilligkeit eingesetzt werden, mit dem Effekt von Leistungsausschlüssen. Die Erfassung solcher Abgänge ist zudem für eine realistische Interpretation der Arbeitsmarktstatistik relevant: In manchen Ländern werden Arbeitslose außerhalb des Transferbezuges nicht ausreichend erfasst. Dies kann dazu führen, dass Leistungsausschlüsse sich positiv in der Statistik niederschlagen ohne mit entsprechenden Verbesserungen der Beschäftigungssituation einherzugehen. Im Vergleich zu den Drehtüreffekten ist die Austrittsquote leichter zu erfassen, da hier nur zu einem Zeitpunkt Daten erhoben werden müssen.

⁶⁴ Die Laeken-Indikatoren bzw. in ihrer neusten Fassung Juni 2006, dem Streamlined Social Inclusion Portfolio, das integraler Bestandteil des Portfolio of Overarching Indicators and Streamlined Social Inclusion, Pensions, and Health Portfolios ist, geben einen Eindruck der jeweiligen nationalen Situation hinsichtlich Armut und sozialer Exklusion. Sie sind von großer Bedeutung für den Vergleich und die Interpretation der Ergebnisse der Länderstudien sowie der Anwendung unserer Indikatoren. Alle Indikatoren des Streamlined Social Inclusion Portfolio beschreiben wichtige Aspekte sozialer Inklusion und Exklusion, dennoch wurde sich im Folgenden auf eine Auswahl beschränkt. Interessant wären für die Zukunft zudem eine stärkere Verschränkung der Armutsrisikoquoten und des Erwerbsstatus, also etwa ein Indikator für dauerhafte Working poor oder für eine Armutsrisikolücke nach Erwerbsstatus.

K2. Dauerhaftes Armutsrisiko

Anteil der Personen, deren verfügbares Haushaltseinkommen unter 60% des nationalen Medians des verfügbaren Haushaltseinkommens im Erhebungsjahr sowie in mindestens zwei der vorhergehenden drei Jahre liegt. Differenziert nach

- Geschlecht
- Alter

Entspricht dem Portfolio-Indikator SI-P2

K3. Relative Armutsücke

Differenz zwischen dem medianen Einkommen von Personen unterhalb der Armutsgrenzwert und der Armutsgrenzwert, ausgedrückt in Prozent des Armutsgrenzwertes. Differenziert nach

- Geschlecht
- Alter

Entspricht dem Portfolio-Indikator SI-P3

K4. Langzeitarbeitslosigkeitsquote

Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung. (12 Monate oder länger; ILO Definition (Kurz: Als arbeitslos gilt, wer keiner Beschäftigung nachgeht, für eine Beschäftigung verfügbar ist und auf der Suche nach Beschäftigung ist.) Differenziert nach

- Geschlecht
- Alter, insbesondere jüngere (16-24) und ältere (55+)
- MigrantInnen
- Menschen mit Behinderungen

Entspricht dem Portfolio-Indikator SI-P4, ergänzt um die Differenzierungen nach Alter, MigrantInnen und Menschen mit Behinderungen

K5. Frühe SchulabgängerInnen ohne Ausbildungsplatz oder Training

Anteil der Personen zwischen 18 und 24 Jahren mit einem maximalen Bildungsniveau von ISCED 2, die in den 4 Wochen vor der Befragung weder Aus- oder Fortbildung noch Training erhalten haben. Differenziert nach

- Geschlecht

Entspricht dem Portfolio-Indikator SI-P6

K6. Armutsrisikoquote nach Erwerbintensität des Haushalts

Armutsrisikoquoten für die gesamte Bevölkerung, abhängig von der Erwerbssituation und der Zusammensetzung des Haushalts. Die Erwerbssituation des Haushalts hängt von der Anzahl der Monate ab, in denen von den Haushaltsangehörigen im arbeitsfähigen Alter im Bezugsjahr gearbeitet wurde. Und zwar anteilig an der Gesamtzahl der möglichen Monate. Einzelpersonen liegen also zwischen Werten von 0 (arbeitslos) und 1 (volle *work intensity*). Differenziert nach

- Alter
- Geschlecht

Entspricht dem Portfolio-Indikator SI-S1b

K7. Armutsrisikoquote nach häufigsten Erwerbsstatus?

Armutsrisikoquoten der erwachsenen Bevölkerung (18+) nach folgenden Gruppen: Erwerbstätig (nach Einkommensart), Arbeitslos, Rente, sonstige Nichtaktivität. Der *most frequent activity status* einer Einzelperson gibt an, welchen Status die Person mindestens die Hälfte der erhebbaren Monate in dem Bezugsjahr innehatte. Differenziert nach

- Geschlecht

Entspricht dem Portfolio-Indikator SI-S1c

K8. Gini-Koeffizient

Verhältnis der kumulativen Bevölkerungsanteile nach Einkommensniveau zum kumulativen Anteil des von ihnen erzielten Gesamteinkommens. Von 0% (vollkommener Gleichheit) to 100% (vollkommene Ungleichheit)

Entspricht dem Portfolio-Indikator SI-C2

Finanzierung⁶⁵

National

K9. Landesweite Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik

Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in % des BIP.

K10. Landesweite Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen

Anteil der Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose in % des BIP.

K11. Landesweite Ausgaben für subventionierte Beschäftigung

Anteil der Ausgaben für subventionierte Beschäftigung in % des BIP.

⁶⁵ Die Frage der Finanzierung bzw. der Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen ist für alle Tendenzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik von Bedeutung, sei es hinsichtlich des Zusammenspiels verschiedener Verwaltungsebenen, der Kooperation, anhand derer zusätzliche Mittel organisiert werden können oder im konkreten Implementierungsprozess, der durch die Verfügbarkeit finanzieller Mittel entscheiden begrenzt wird. Der Indikator ist – auch im internationalen Vergleich – sehr wichtig, um den Stellenwert der „regulären“ aktiven Arbeitsmarktpolitik und die finanzielle Ausstattung durch „mainstream funding“ einschätzen zu können. Dies wird am Beispiel Großbritanniens deutlich. Hier wird ein sehr großer Teil der arbeitsmarktpolitisch relevanten Maßnahmen jenseits der zentral vorgegebenen und finanzierten Arbeitsmarktprogramme des New Deal UK - im Rahmen von speziellen Förderprogrammen - finanziert und umgesetzt. Allerdings ist bei einem hohen Anteil Projektfinanzierung das Erhebungsproblem dieses Indikators größer. Alternativ dazu scheint die Angabe der Anzahl von Maßnahmen in solchen Fällen leichter möglich zu sein.

Lokal

K12. Kommunale Zuständigkeiten

Decken sich die staatlichen kommunalen Verwaltungseinheiten mit der untersten Verwaltungsebene für den Bereich aktive Arbeitsmarktpolitik?

K13. Lokale Mittelverfügung

Wie hoch ist landesweit der Anteil der Mittel für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen für Langzeitarbeitslose, über deren Einsatz auf der lokalen Ebene entschieden wird?

- Gibt es verbindliche Regelungen oder Gesetze, die dies festlegen?

K14. Anteil projekt- und programmbezogener Mittel

Welchen Anteil haben projekt- und programmbezogene Mittel (Maßnahmen, die durch zusätzliche Projektmittel voll oder teilfinanziert werden). (z.B. der Europäischen Kommission) bei der Finanzierung der lokalen aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen im Verhältnis zur regulären Maßnahmenfinanzierung?

K15. Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik vor Ort

Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik vor Ort pro Langzeitarbeitslosen.

K16. Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen vor Ort

Anteil der Ausgaben für Qualifizierungsmaßnahmen vor Ort pro Langzeitarbeitslosen.

K17. Ausgaben für subventionierte Beschäftigung vor Ort

Anteil der Ausgaben für subventionierte Beschäftigung vor Ort pro Langzeitarbeitslosen.

Struktur der Arbeitslosigkeit, national⁶⁶

K18. Arbeitslosenquoten

Anteil der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung. (ILO Definition), differenziert nach

- Geschlecht
- Alter
- Ausbildungsniveau (ISCED)
- wichtigen Regionen (z.B. Ost und West in Deutschland)
- MigrantInnen
- Menschen mit Behinderungen

Zu-/Abgänge pro Jahr

K19. Andere Leistungssysteme

Wie hoch ist der landesweite Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter (16-65), die anderweitige Transferleistungen beziehen (z.B. Rente, Frühverrentung, incapacity benefit etc.)

- nach Leistung

K20. Nationale Definition Arbeitslose

K21. Definition der Zielgruppen von AAMP

Welche Gruppen gelten als besonders förderungsbedürftige Zielgruppen von aktiver Arbeitsmarktpolitik?

K22. Abgrenzung Arbeitslose und Langzeitarbeitslose

Inwiefern gelten für Langzeitarbeitslose gegenüber anderen Arbeitslosen unterschiedliche gesetzliche Regelungen hinsichtlich Leistungsrecht und Arbeitsmarktpolitik?

K23. Mindestlohn

Existiert ein Mindestlohn?

⁶⁶ Zu Indikator K21 ist anzumerken, dass grundsätzlich die ILO-Definition zu verwenden ist, dieser Indikator soll allerdings auch erfassen, inwieweit z.B. eine weitergehende Unterscheidung stattfindet, wie etwa in Deutschland, in denen für die jeweiligen Gruppen eigenständige gesetzliche Regelkreise bestehen.

Zu Indikator K22. Die Information über einen Mindestlohn ist v.a. relevant in Hinblick auf die Situation der Working Poor, zum anderen aber auch zur Bewertung eines aktivierenden work-first orientierten Ansatzes in Hinblick auf seine Auswirkungen auf das Beschäftigungssystem. Für Großbritannien wurde festgestellt, dass die Einführung eines Mindestlohns (Daten nur bis 2004 verfügbar) bislang nicht zur Abnahme der working-poor Rate geführt hat. Dies ist ein Hinweis darauf, dass der Mindestlohn keine Höhe erreicht, die sich im Sinne eines Quantensprungs von Beschäftigten aus der statistisch definierten Armutssituation heraus auswirkt. Daher ist es zugleich sinnvoll, den Indikator der „Armutgefährdungslücke“ (K3) anzuwenden, um Veränderungen auch unterhalb der Übergangsschwelle aus der Armut zu erfassen.

- Wie viel % des Durchschnittslohnes beträgt der Mindestlohn pro Stunde?

Arbeitslosigkeit und Armut, lokal⁶⁷

K24. Armutsrisikoquote, regional

Anteil der Personen in der Region, deren verfügbares Haushaltseinkommen unter 60% des nationalen Medians des verfügbaren Haushaltseinkommens liegt. Differenziert nach

- Geschlecht
- Alter
- MigrantInnen
- Haushaltstyp

Die regionale Armutsrisikoquote sollte nicht nur anhand der nationalen Armutsrisikoschwelle ermittelt werden, sondern auch anhand einer regional ermittelten Armutsrisikoschwelle.

K25. Dauerhaftes Armutsrisiko, regional

Anteil der Personen in der Region, deren verfügbares Haushaltseinkommen unter 60% des nationalen Medians des verfügbaren Haushaltseinkommens im Erhebungsjahr sowie in mindestens zwei der vorhergehenden drei Jahre liegt. Differenziert nach

- Geschlecht
- Alter

K26. Relative Armutslucke, regional

Differenz zwischen dem medianen Einkommen von Personen in der Region unterhalb der Armutsgrenzwert und der Armutsgrenzwert, ausgedrückt in Prozent des Armutsgrenzwertes. Differenziert nach

- Geschlecht
- Alter

K27. Working poor, regional

Einzelpersonen in der Region, die älter als 16 Jahre sind, nach der Definition des *most frequent activity status* als beschäftigt gelten und deren Haushaltseinkommen unter der Armutsrisikogrenze liegt. Differenziert nach

- Geschlecht
- Alter

⁶⁷ Es wird angestrebt die Laeken-Indikatoren auch auf der lokalen Ebene anwenden zu können. Dies befindet sich jedoch noch im Entwicklungsprozess. Dennoch sind sie hier bereits aufgeführt.

Besonders der Indikator K30 hat sich als wichtig erwiesen, da ein drohender Wohnungsverlust weitreichende Auswirkungen auf die Lebenssituation, persönliche und berufliche Gestaltungsmöglichkeiten hat.

K28. Struktur der Arbeitslosigkeit, regional

Differenziert nach

- Geschlecht
- Alter
- Ausbildungsniveau (ISCED)
- MigrantInnen

> Langzeit-Anteil

> Zu-/Abgänge

K29. Offenen Stellen und Arbeitslose, regional

Anzahl der Offenen Stellen und Anzahl der Arbeitslosen, differenziert nach

- ausgewählten Wirtschaftsbereichen

K30. Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit

Differenziert nach

- Geschlecht
- Alter

K31. Wohnsituation

Wie viel Prozent der Langzeiterwerbslosen in der Region haben Mietschulden?

K32. Soziale Infrastruktur

Finanzielle Ressourcen für soziale Dienste (Leistungen und Personal) pro EinwohnerIn

K33. Gesellschaftliche Teilhabe

Gibt es ein Vergünstigungssystem, welches Arbeitslosen einen kostenlosen/ vergünstigten Zugang zu Vereins- Kultur- und Freizeitaktivitäten sowie öffentlichem Nahverkehr ermöglicht?

K34. Verantwortung Fallmanagement/ Fallbearbeitung

Welches ist die verantwortliche Institution für das Fallmanagement, bzw. die Beratung und Vermittlung von Langzeitarbeitslosen vor Ort?

- Staatlich getragener Arbeitsmarktservice
 - zentral gesteuert
 - dezentral gesteuert
- Kommune
- beauftragte non-profit Organisation
- beauftragte for-profit Einrichtung

12 Erhebungsergebnisse der Länderstudien zu den Indikatoren

12.1 Dezentralisierung

12.1.1 Lokale Spielräume

1. Lokale Mittelverfügung
2. Lokale Maßnahmenentwicklung
3. Definition von lokalen Zielgruppen

UK: Eine Dezentralisierung der arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen und Ressourcen im Sinne einer „Devolution“ ist nicht beobachtbar. Die lokalen Agenturen (v.a. Job Center Plus) sind zwar seit New Deal eigenständig für die Durchführung von Programmen verantwortlich und lagern diese auch an Dritt-Sektor-Organisationen aus. Allerdings sind die Programme und Dienste weitgehend standardisiert durch zentral vorgegebene Ziele, Zielgruppenfestlegung und Durchführungsbestimmungen. Den Job Centern stehen max. 100.000 € pro Jahr zur Verfügung, um zusätzliche Maßnahmen/ Projekte durchzuführen - neben den zentral vorgegebenen Programmen und daran gebundenen Budgets (v.a. New Deal). Die lokalen Akteure haben also weder die Entscheidungskompetenzen noch nennenswerte arbeitsmarktpolitische Finanzmittel für die Durchführung/ Vergabe von Programmen/ Projekten jenseits dieser zentral vorgeschriebenen Zielsetzungen und Durchführungsbestimmungen zur Verfügung. Dieser Mangel an Gestaltungsmöglichkeiten wird - in Abhängigkeit von Aktivitäten einzelner Schlüsselpersonen- durch die Initiierung von Netzwerken mit anderen Akteuren vor Ort teilweise kompensiert. Dadurch werden im Rahmen anderer Förderprogramme (z.B. Neighbourhood Renewal, ESF) Mittel akquiriert, die im Rahmen umfassender gemeinwesenbezogenen und sozialpolitischer Projekten genutzt werden. Dies ist bislang die einzige Möglichkeit, arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen und Maßnahmen lokal zu entwickeln und andere Zielgruppen als in den Programmen vorgesehen.

DE: Die Unterscheidung zwischen vorhandenen lokalen Handlungsspielräumen und der Frage nach Nutzung dieser Spielräume durch die lokalen Akteure erwies sich v.a. für ein Verständnis der deutschen Arbeitsmarktpolitik als relevant. Mit der Einführung des neuen Gesetzes – welches die Leistungen für Langzeitarbeitslose regelt – haben sich die lokalen Spielräume bzgl. der Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik zwar deutlich erweitert, werden aber zumeist nicht von den lokalen Akteuren genutzt. Da die Ausgangslagen und Freiräume in den verschiedenen Ländern für die lokalen Akteure sehr unterschiedlich sind, haben sich die Indikatoren als unabdingbar erwiesen zur Erfassung und Bewertung der unterschiedlichen lokalen Praktiken. Den Job Centern für Langzeitarbeitslose stehen Eingliederungsbudgets zur Verfügung, die sie auf eine Vielzahl und Bandbreite gesetzlich definierter Instrumente verteilen und flexibel umsetzen können. Die Zielsetzungen können vor Ort vorgenommen werden durch sog. Zielvereinbarungen (siehe Indikator 6). Darüber hinaus können die lokal verantwortlichen Akteure einen Teil des Gesamtbudgets für „sonstige Maßnahmen“ vorsehen, damit es zur relativ freien Verfügung steht, allerdings als Einzelfallhilfe, nicht für Projekte. Lokale Ziele sind möglich zusätzlich und abweichend zu den bundesweiten Zielprioritäten zu definieren. Da die Ausgangslagen und Freiräume in den verschiedenen Ländern für die lokalen Akteure sehr unterschiedlich sind, haben sich die Indikatoren als unabdingbar erwiesen zur Erfassung und Bewertung der unterschiedlichen lokalen Praktiken.

FIN: Es existieren Vorgaben von nationaler und regionaler Ebene, bestimmte Leistungen überhaupt bereitzuhalten (z.B. die neuerdings etablierten integrierten Dienstleistungszentren für Langzeitarbeitslose). Gleichwohl bleibt die Gestaltungsmöglichkeit eigener Schwerpunkte und Maßnahmen. Das wird unter anderem damit begründet, dass die strukturellen und ökonomischen Bedingungen der Regionen in Finnland teilweise sehr unterschiedlich sind und ein einheitliches Vorgehen daher nicht für alle Regionen angemessen sein kann. Zudem tragen die Kommunen einen erheblichen Anteil an der Finanzierung von aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen als auch an der Bereitstellung von Personal für die jüngst etablierten integrierten Service Centern für Langzeitarbeitslose. Ein Zeichen weitgehender Autonomie über die Verwendung von Mitteln ist auch, dass in Finnland (anders als in DE z.B.) Finanzmittel im Bereich der passiven Transferleistungen für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen eingesetzt werden können.

IT: Ende der 90iger Jahre hat eine weitgehende Dezentralisierung im Bereich der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik stattgefunden. In der Regel haben nun die Regionen gesetzgeberische Kompetenzen sowie ein Budget, welches sie den verschiedenen Provinzen zuweisen. Es gibt auch sog. „autonome Provinzen“, die ebenfalls gesetzgeberische Kompetenzen haben. Die Durchführungsverantwortung, die Maßnahmenentwicklung und Finanzmittelverteilung liegt nun generell bei den Provinzen, die in städtischen Gebieten oftmals mit den Kommunen zusammen Arbeitsmarktdienste etabliert haben. Die Provinzen waren großenteils nicht vorbereitet auf die Übernahme der Verantwortung für Arbeitsmarktdienste. Die Umsetzung erfolgte sehr unterschiedlich und v.a. in südlichen Regionen gibt es teilweise nach wie vor keine etablierten Strukturen auf Provinzebene. Eine der untersuchten Kommunen befindet sich in einer autonomen Provinz. Die Strategien, Ziele und damit verbundene Indikatoren, das Design von Maßnahmen und die Definition von Zielgruppen werden dort auf Provinzebene festgelegt. Sowohl bei der Entwicklung eines Dreijahresplans als auch während der Durchführung wird v.a. von Seiten der Sozialkooperativen Einfluss genommen. In der zweiten untersuchten Kommune teilen sich die Provinz, die das auf Vermittlung ausgerichtete Beschäftigungscenter unterhält, und die Kommune die Zuständigkeiten für AAMP, was im Tagesgeschäft oftmals zu Kompetenzgerangel führt.

12.1.2 Ausgestaltung lokaler Spielräume

4. Strategiefähigkeit lokaler Arbeitsmarktpolitik

DE: Lokale strategische Zielsetzungen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik sind möglich und sogar gesetzlich als „lokale Zielvereinbarungen“ erwähnt. Die Zielvereinbarungen werden allerdings – wenn überhaupt – ohne Einbindung von Politik und Öffentlichkeit verabschiedet. Bislang wurde davon aber sehr wenig Gebrauch gemacht. So gibt es auch in den befragten Kommunen kein übergreifendes Konzept aktiver Arbeitsmarktpolitik und die Gestaltung richtet sich weitgehend an der früheren Praxis der staatlichen Arbeitsmarktbehörde auf nationaler Ebene aus. Den Optionskommunen – als allein verantwortlichen kommunalen Trägern – stünde es sogar frei, solche Vereinbarungen auch unter Beteiligung politischer Gremien zu treffen. Aber auch in der befragten Optionskommune sind lediglich bilaterale Zielvereinbarungen zwischen Verwaltung und Maßnahmenträgern geplant.

FIN: Es werden lokale/ regionale Prioritätensetzungen vorgenommen, dies auch in Zusammenarbeit mit den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Akteuren. Allerdings wurde die Einschätzung wiederholt, dass diese keine quantifizierbaren Zielgrößen enthalten und zudem die Frage der Umsetzung unabhängig von fest definierten Vorgaben flexibel gehandhabt wird.

IT: Durch die zwangsläufig hohe Spezialisierung von Arbeitsmarktpolitiken aufgrund der Dezentralisierung erwies sich die Einbindung von anderen Akteuren lokaler

Arbeitsmarktpolitik sowohl bei der Zielformulierung als auch der Umsetzung als zentrale Voraussetzung dafür, dass aktive Arbeitsmarktpolitik überhaupt entwickelt und umgesetzt wird. Die lokale Verwaltung ist darauf angewiesen, möglichst viele lokale Akteure (Sozialkooperativen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Vereine etc.) einzubinden, die die lokalen Anforderungen besonders gut kennen. Dies führt dazu, dass es von entscheidender Bedeutung für den Aufbau aktiver Arbeitsmarktpolitik ist, dass es der lokalen Verwaltung gelingt, die Kooperation dieser unterschiedlichen Akteure zu organisieren und zu koordinieren.

5. Zieldimensionen

DE: Generell orientieren sich die lokalen Akteure an der zentralen Zielvorgabe „Vermittlung in Arbeit“, da zumeist gar keine lokal eigenen Zielvorgaben formuliert werden. Auf nationaler Ebene werden im neuen Leistungsrecht für Langzeitarbeitslose aber durchaus die Ziele des Erhalts der Beschäftigungsfähigkeit sowie der sozialen Stabilisierung genannt. In der Ausrichtung der nationalen Arbeitsmarktpolitik und den sich daran orientierenden lokalen Politiken hat dies aber bislang keinerlei Niederschlag gefunden .

FIN: Ausdrückliches Ziel ist die Vermittlung, alles weitere wird der Sozialpolitik und den mit ihr befassten Behörden zugewiesen. Eine Ausnahme existiert hier für die jüngst etablierten integrierten Service Center für Langzeitarbeitslose mit schweren Vermittlungsproblemen. Hier arbeiten MitarbeiterInnen aus den regionalen Arbeitsvermittlungsdiensten, den kommunalen Sozialdiensten und VertreterInnen der nationalen Arbeitslosenversicherung zusammen, um sozialintegrative und arbeitsmarktbezogene Dienste gemeinsam anzubieten. Die Ziele umfassen neben der Arbeitsmarktvermittlung ein weites Spektrum. Diese haben aber noch keinen offiziellen Eingang in die Zielformulierung von Arbeitsmarktpolitik gefunden haben.

IT: Die ungeforderte Beschäftigung steht grundsätzlich im Zentrum, es wird davon ausgegangen, dass Beschäftigung soziale Inklusion nach sich zieht. Weitere Ziele der sozialen Inklusion sind untergeordnet, sollen aber im Rahmen der Vermittlungsbemühungen berücksichtigt werden. Dies findet sich in beiden Kommunen in den Äußerungen der Verwaltung wieder. Die Sozialkooperativen äußern sich dahingehend skeptisch und betonen die Eigenständigkeit der sozialen Inklusionsziele.

8. Einflussnahme auf Mittelumfang vor Ort

9. Verknüpfung mit anderen Politikfeldern und Förderprogrammen

UK: Teilweise werden durch Aktivitäten der lokalen Job Center in Zusammenarbeit mit anderen lokalen Akteuren im Rahmen anderer Förderprogramme (z.B. Neighbourhood Renewal, ESF) Projekt-Mittel akquiriert. Für die lokalen Job Center ist dies die einzige Möglichkeit Zielsetzungen und Maßnahmen lokal zu entwickeln und anzuwenden. Allerdings dienen die Förderprogramme in den befragten Kommunen eher dazu, fehlende reguläre Mittel der Arbeitsmarktpolitik zu ersetzen als umgekehrt bestimmte Projekte zu unterstützen. Dennoch setzen auch die örtlichen Jobcenter in Kooperation mit anderen lokalen Akteuren projektbezogen eigene Mittel zur Umsetzung ein, wenn auch in geringem Umfang.

DE: In den befragten Kommunen gibt es eine lange Kultur der Akquise zusätzlicher Programme mit Unterstützung der örtlichen Arbeitsamtes bzw. der Beschäftigungsfördergesellschaften der Kommunen, zumeist gehen solche Aktivitäten von Dritt-Sektor-Organisationen aus. Reguläre arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (v.a. beschäftigungsschaffende Maßnahmen) werden in großem Umfang zur Kofinanzierung von nationalen und europäischen Programme eingesetzt. Über die Ermöglichung von Projekten

hinaus, werden mancherorts Maßnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung gezielt auch an Einrichtungen vergeben, die im Bereich soziale und kulturelle Infrastruktur aktiv sind. Diese Möglichkeiten zur Förderung der lokalen Infrastruktur sind allerdings mit dem Umbau der Arbeitsmarktförderung hin zu nicht sozialversicherten kurzzeitigen Arbeitserprobungsmaßnahmen anstelle sozialversicherter Beschäftigungsmaßnahmen deutlich eingeschränkt.

FIN: Über die Bedeutung von Akquisetätigkeiten bzw. Unterstützung anderer Förderprogramme ist nichts bekannt. Es wird kritisiert, dass die regionalen Arbeitsmarktmittel der auf Vermittlung ausgerichteten Arbeitsmarktdienste und der Mittel für die lokalen integrierten Service Center bislang getrennt sind.

IT: Lokale Entwicklungsprogramme sind ein wichtiger Anknüpfungspunkt für die lokale Verwaltung, um die Kontakte und Kooperationen mit den anderen lokalen Akteuren herzustellen. Aber auch ansonsten findet im Rahmen der regulären Arbeitsmarktmaßnahmen eine Förderung lokaler Ökonomie und sozialer Infrastruktur statt. Denn in Italien werden arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen, z.B. als öffentlich geförderte Beschäftigung, von der Verwaltung v.a. an Sozialkooperativen ausgelagert, die zumeist auch sozialräumliche Ziele verfolgen.

12.2 Kooperation and Netzwerke

12.2.1 Bedeutung akteursübergreifender Netzwerke für die Gestaltung aktiver Arbeitsmarktpolitik

8. Zivilgesellschaftliche Beteiligung an Politikentwicklung

9. Kompetenzen Politiknetzwerk

UK: Es existieren in den befragten Kommunen zahlreiche Netzwerke mit einer starken Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen. Allerdings sind dies keine übergreifenden zentralen strategischen Planungsgremien für die längerfristige Planung von AAMP, sondern eine Vielzahl und Vielfalt an temporären Netzwerken in Verbindung mit bestimmten Förderprogrammen, teilweise nur bilateral. Da die Akteure wechseln, gibt es keine langfristige Stabilität, die zeitgleiche Vielzahl solcher Gremien stellt eine zeitliche Überforderung dar. Inhaltlich geht es um die Umsetzung solcher zusätzlichen Programme. Funktion der Netzwerke ist zwar die der Kooperation und Steuerung, diese bezieht sich aber nur auf die Ausgaben von spezifischen Projektgeldern, nicht auf die Mitsprache bei der Durchführung der zentralen Arbeitsmarktpolitik.

DE: Mit den Hartz-Reformen ist erstmalig ein sektorübergreifendes Gremium zur Beratung aktiver Arbeitsmarktpolitik gesetzlich vorgesehen, deren Regeln und Kompetenzen vor Ort festgelegt werden. Es wurde aber deutlich, dass der Einfluss zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie der politischen VertreterInnen auf die Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik insgesamt eher schwindet. Die eingerichteten Beiräte haben zumeist weder Entscheidungskompetenzen noch Beratungsfunktion haben, sondern werden auf Informationsvermittlung durch die Verwaltung beschränkt. Aus wenigen Kommunen in Deutschland liegen aber auch Berichte über größere Entscheidungsbefugnisse dieser Beiräte vor. Die Indikatorfrage 11 erweist sich daher als sehr aussagekräftig. Daneben gibt es Fachausschüsse zwischen Politik und Verwaltung, die weitgehende Entscheidungsbefugnisse haben. Aber auch hier wurde berichtet, dass die Politik ihre gestaltende Funktion gegenüber der Verwaltung nicht wahrnimmt bzw. oftmals auch uninformiert ist.

FIN: Es gibt Kooperationen. Mitglieder, Befugnisse und Formalisierung sind unterschiedlich. In Kommunen mit sehr wenigen Einwohnern sind Netzwerke mit vielen unterschiedlichen Organisationen erwartungsgemäß schwierig, so dass dieser Indikator in einem solchen Fall nur begrenzt aussagekräftig ist.

IT: Da es keine zentral vorgegebenen Ziele und Umsetzungsstrukturen gibt, sind die lokalen/ Provinz-Behörden auf die Kooperation mit unterschiedlichen lokal eingebundenen Akteuren angewiesen (z.B. Sozialkooperativen). Grundsätzlich wird in Italien deshalb den lokalen Netzwerken und Kooperationen große Bedeutung zugemessen. Aufgrund der umfangreichen Kompetenzen ist der Hauptakteur im lokalen Rahmen die Verwaltung. Sie steht in der Verantwortung ein funktionierendes Netzwerk der lokalen Akteure zu organisieren. Dementsprechend variieren die Kompetenzen solcher Netzwerke stark, von bloßen Informationstreffen bis zu regelmäßiger, gleichberechtigter und konstruktiver Zusammenarbeit aller Akteure mit der Verwaltung. Die Ergebnisse für Italien legen nahe, dass die Intensität und der Erfolg dieser Kooperationsstrukturen von großer Bedeutung für eine erfolgreiche und eine an sozialer Inklusion orientierten AAMP ist.

In der ersten Kommune existiert ein Gremium für Planung und auch Auswertung der AAMP, an dem aber lediglich VertreterInnen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern (inklusive der Beschäftigungsorganisationen) beteiligt sind. Die Sozialkooperativen verfügen ihrerseits über ein politisch-strategisch effektives Netzwerk und die dort koordinierten Strategien und Ansätze werden von der Verwaltung in der Regel positiv aufgenommen.

In einer anderen Kommune existiert ein solches Gremium zwar mit einer breiter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure und sozialer Dienste, aber in erster Linie mit beratender Funktion. Die Kooperation erschöpft sich aber letztlich in der Organisation der nötigen Dienste durch die Verwaltung. Eine formellere und langfristige Netzwerkstruktur ist aufgrund mangelnder Ressourcen und großer Belastung aller Organisationen mit dem Tagesgeschäft nur wenig ausgeprägt. Darüberhinaus gibt es – ebenfalls mit einer breiten Beteiligung - verschiedener Akteure einen runden Tisch zum Thema Armut und Ausgrenzung, der aber nicht mit der Planung von Arbeitsmarktpolitik verknüpft ist.

10. Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit

UK: Die Institutionalisierung von Evaluationsverfahren und Berichtspflichten findet vor allem zwischen Kommune/ Job Center und Zentralstaat einerseits, zwischen lokalem Auftraggeber und Dienstleistungserbringer andererseits statt. Die Daten und Ergebnisse sind allerdings nur teilweise öffentlich zugänglich. Es wurde davon berichtet, dass den Job Centern Plus verboten ist, in größerem Umfang Evaluationsdaten an andere Partner weiterzugeben bzw. zu veröffentlichen, was die Netzwerkarbeit mit anderen sehr einschränkt.

DE: Auch in Deutschland werden zwar gesetzlich verpflichtend Daten zum Mitteleinsatz und zu Ergebnissen aktiver Arbeitsmarktpolitik erhoben, werden aber v.a. zur Verwertung auf nationaler Ebene weitergereicht und meist nicht zur Rückkopplung auf lokaler Ebene genutzt. Ein partieller Datenzugang ist nur der Wissenschaft möglich. Eine systematische Rückkopplung von Ergebnissen auf lokaler Ebene in Form einer Dokumentation oder eines Berichtes ist in Deutschland nicht vorgesehen. Die eingerichteten lokalen Beiräte zur Umsetzung der Hartzreformen böten zwar ein Forum, werden aber insgesamt nur wenig genutzt. In manchen Kommunen wird gegenüber den Ratsmitgliedern Rechenschaft über die Leistungen und Ergebnisse des Jobcenters abgelegt, eine fachöffentliche Diskussion darüber findet nicht statt. Eine schriftliche Ergebnisdokumentation ist meist nur Ratsmitgliedern zugänglich.

FIN: Verbindliche Regeln zur Evaluation und Berichterstattung gibt es nicht. Die Erstellung von Dokumentationen und Berichten ist vor allem Sache der Beschäftigungsunternehmen.

Der Rat der Stadt wird in beiden Kommunen in regelmäßigen Abständen informiert. Die Informationen sind auch öffentlich zugänglich.

IT: In Italien sind die lokalen Arbeitsmarktdienste gegenüber der übergeordneten Verwaltungsebene der Provinz alle 6 Monate berichtspflichtig. Allerdings beschränkt sich dies auf vorgegebene und formulargestützte Kennzahlen. Eine regelmäßige öffentliche oder Rats-Berichterstattung findet nicht statt. In einer Kommune wurde von dem gescheiterten Versuch berichtet, ein systematisches Evaluationssystem zu etablieren. Dieser ist aus Mangel an Ressourcen gescheitert. Stattdessen findet ein Monitoring statt, in dem es um die Umsetzung von Maßnahmen und damit zusammenhängende Probleme geht. Hieran nehmen nur diejenigen Teil, die an der Umsetzung beteiligt sind.

12.2.2 Rahmenbedingungen arbeitsmarktbezogener und sozialer Dienstleistungen

11. Eigenständigkeit arbeitsmarktpolitischer Dienstleister

FIN: Es gibt keine Verpflichtungen zur Weitergabe von sanktionsrelevanten Informationen an die Verwaltung. In beiden finnischen Kommunen wird an dieser Stelle darauf eingegangen, dass umgekehrt die Weitergabe von Informationen (z.B. Karrierepläne, zielgruppenspezifische Informationen) von der Verwaltung an die Beschäftigungsträger bzw. Unternehmen, die geförderte Beschäftigte haben, nicht klappt.

DE: In DE ist die Verpflichtung zur Weitergabe solcher Informationen seit den Hartz-Reformen gesetzlich vorgesehen; dies hat insbesondere innerhalb sozialer Dienste zu starken Auseinandersetzungen darüber geführt, inwieweit dies die professionellen Standards sozialer Arbeit, z.B. Vertraulichkeit und Anonymität aushöhlt. Faktisch scheint dies aber (noch) nicht in großem Stil umgesetzt worden zu sein.

12. Angebotsvielfalt

13. Öffentliche Finanzierung arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen

14. Soziale Inklusion als Aufgabe arbeitsmarktpolitischer Dienstleister

UK: Die Fallstudien ergaben eine starke zahlenmäßige Reduzierung der Anbieter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (in einer befragten Kommune von 20 Anbietern auf 6 sowie eine ausgeweitete räumliche Zuständigkeit der Anbieter. Der Bericht zeigt auf, dass in beiden untersuchten Kommunen die Dienstleistungsverträge vor Ort nach preislichen Kriterien vergeben werden und die angewandten Zielindikatoren sich nahezu ausschließlich an zentralstaatlich vorgegebenen Erfolgskriterien der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt richten. Inwieweit Arbeitsintegrations-Organisationen darüber hinaus soziale Inklusionsziele verfolgen, hängt davon ab, ob sie dafür gesonderte Projektmittel (EU(/ Neighbourhood Renewal) akquirieren, die auch niedrigschwellige Angebote ermöglichen. Die Nicht-Berücksichtigung von Zielen wie soziale Inklusion von besonders Benachteiligten oder Förderung lokalen Gemeinwesens in Verbindung mit einer Konzentration führt zu Creaming-Prozessen und sogar zum Ausscheiden bestimmter Organisationen. Denn aufgrund von Preisdruck und Erfolgsdruck geben arbeitsmarktpolitisch tätige Organisationen den Wettbewerb der Anbieter an die Arbeitslosen weiter. Dass v.a. Benachteiligte dabei außen vor bleiben, ist auch darauf zurückzuführen, dass viele gemeinwesenbezogenen Organisationen (community based), die Arbeitsmarktprogramme v.a. als Mittel zur Verwirklichung breiter angelegter Ziele genutzt haben, nicht mehr bei der Vergabe von arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungsverträgen berücksichtigt werden. Genau diese

Organisationen haben aber in der Vergangenheit viele niedrigschwellige (weil nicht primär auf Arbeitsmarktintegration ausgerichtete) Tätigkeitsmöglichkeiten für besonders Benachteiligte zur Verfügung gestellt.

DE: Auch in Deutschland wurde durch die Hartz-Gesetze der Preiswettbewerb zwischen den Anbietern arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen insgesamt verstärkt. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass viele lokalen ARGEN – Träger der Leistungen für Langzeitarbeitslose - „überregionale Einkaufszentren“ zur Auswahl von Maßnahmen und Trägern nutzen, was häufig mit der Beauftragung sehr großer überörtlicher Arbeitsmarktdienstleister einhergeht. Dies hat vielerorts zu einem weitgehenden arbeitsmarktpolitischen Rückzug bzw. Auflösung vieler kleinerer und lokal angesiedelter Maßnahmenträger geführt. Eine der befragten Kommunen bildet insofern eine Ausnahme, als dort nach wie vor ca. 100 Organisationen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen umsetzen. Die Situation ist insofern vergleichbar mit UK. Teilweise zahlen ARGEN bzw. Kommunen pro Teilnehmer zusätzliche Overheadkosten/ Regiekosten zur Finanzierung z.B. von sozialpädagogischer Begleitung, dies ist abhängig von den lokalen Konstellationen. Generell ist aber auch in diesen Fällen das Ziel sozialer Dienstleistungen immer die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit. Im Rahmen der Hartz-Gesetze findet zwar eine explizite Berücksichtigung sozialer Dienstleistungen statt, allerdings nur in ihrer Funktionalität in Hinblick auf Beschäftigungsfähigkeit einher.

FIN: In der Fallstudie wurde darauf hingewiesen dass insbesondere in kleinen Orten auf eine Wettbewerbsausschreibung verzichtet wird, mit dem expliziten Verweis auf das Bestreben, die lokale Anbieterstruktur stabil zu halten. Ein anderer Grund dafür ist aber auch, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zum Beispiel im Rahmen geförderter Beschäftigung häufig bei der Kommune bzw. deren Institutionen selbst angesiedelt sind. In größeren Städten finden Ausschreibungen für größerer Projekte statt, allerdings haben darüber hinaus viele weitere Organisationen im Rahmen von Einzelmaßnahmen Stellen für öffentlich geförderte Beschäftigung.

Inwieweit im Rahmen arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen soziale Inklusionsziele berücksichtigt werden, liegt im Ermessen der Organisationen oder Unternehmen, die die Maßnahme durchführen, es wird jeweils darauf hingewiesen, dass es keine schriftlichen Vereinbarungen gibt, aber dennoch in der Praxis entsprechende Aspekte sozialer Inklusion beachtet werden. Eine gesondert ausgewiesene Finanzierung für entsprechende Leitungen ist zumeist nicht vorgesehen.

IT: Generell sind arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht mit solchen der sozialen Unterstützung verknüpft. Aus Sicht der meisten PolitikerInnen und der Arbeitsverwaltungen sind Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik zwei getrennte Bereiche. Allerdings stellen in Bezug auf die Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik die italienischen Sozialkooperativen ein best-practice Beispiel dar, weil hier Aspekte der sozialen Infrastruktur, lokalen Entwicklung sowie der Beschäftigung von Benachteiligten integraler und sogar gesetzlich verankerter Bestandteil der ökonomischen Aktivitäten der Sozialkooperativen sind. Das Ziel sozialer Inklusion wird also in der Praxis insbesondere der Sozialkooperativen, berücksichtigt, der Fokus ist aber zumeist eingeschränkt auf die Arbeitsmarktintegration benachteiligter ArbeitnehmerInnen. Als Schwierigkeit der Sozialkooperativen wurde angesprochen, dass diese aufgrund des marktlichen Wettbewerbs einen immer größeren Teil ihrer Ressourcen für Management-Aktivitäten nutzen müssen. Das Erfordernis, sich am Markt mit den erstellten Produkten und Dienstleistungen zu behaupten, führt zudem häufig zu Creaming-Effekten innerhalb der Sozialkooperativen.

15. Übergang von Schule und Arbeitsmarkt

Indikator wurde aufgrund von positiven Berichten über vereinzelte Kooperations-Projekte in Deutschland erst später aufgenommen.

16. Verfügbarkeit sozialer Dienste/ Anlaufstellen

UK: Die Vorhaltung bestimmter sozialer Unterstützungsangebote ist nicht Teil der Arbeitsmarktpolitik. In manchen Fällen bieten Dritt-Sektor-Organisationen ein integriertes Dienstleistungsspektrum an, die Finanzierung basiert dann zumeist auf verschiedenen Projektmitteln. In vielen Kommunen fehlt eine ausreichende Ausstattung mit solchen Angeboten. Als besonders wichtig haben sich in Großbritannien – sofern sie angeboten werden- niedrigschwellige Anlaufpunkte, z.B. Cafes erweisen. V.a. für die zahlreichen Jugendlichen, die ihre Leistungsansprüche durch Sanktionsmaßnahmen verloren haben, sind dies oft die einzigen Anlaufpunkte, um Kontakt zu verschiedenen Unterstützungssystemen und zu Arbeitsmöglichkeiten zu halten bzw. herzustellen.

DE: Die genannten Dienstleistungen werden zwar im Arbeitsmarktgesetz als zu gewährleistende „flankierende Leistungen“ der Arbeitsmarkteingliederung definiert, die Finanzierung obliegt aber den Kommunen, weshalb die lokale Praxis sehr unterschiedlich ist. Schuldnerberatung ist zumeist vorhanden, hat aber sehr lange Wartezeiten. In vielen Kommunen ist die Praxis etabliert, die begrenzten Kinderbetreuungsplätze in Abhängigkeit vom Arbeitsmarktstatuts zu vergeben. Es gibt Berichte über einen Rückzug der Kommunen aus der Vorhaltung von Wohnungslosenhilfe und Sozialberatung, seit die Kommunen nicht mehr für die ehemaligen SozialhilfeempfängerInnen zuständig sind, sondern ein Konsortium aus Kommune und Arbeitsagentur.

FIN: In einer der Fallstudien wird berichtet, dass Arbeitslose von speziellen Maßnahmen der Gesundheitsversorgung und anderen Leistungen, die an Erwerbstätigkeit gekoppelt sind, ausgeschlossen sind und auch keine gleichartigen Versorgungen für Arbeitslose bestehen. Auf der anderen Seite wurden in Finnland mit Hilfe staatlicher und kommunaler Finanzierung nahezu flächendeckend Gebieten sogenannte integrierte Dienstleistungszentren für arbeitsmarktliche, soziale und Gesundheitsdienste aufgebaut, in denen multi-professionelle Teams aus kommunalen Diensten, Arbeitsamt und Sozialversicherung arbeiten. Diese haben auch als niedrigschwellige Anlaufstellen eine wichtige Funktion.

IT: Welche sozialen Dienstleistungen vorgehalten werden liegt in der Hand der Kommunen, daher sind die Strukturen sehr unterschiedlich. Auch in Italien ist v.a. auf die Bedeutung niedrigschwelliger Anlaufpunkte hinzuweisen. Insbesondere im ländlichen Bereich haben die Familienstrukturen großen Einfluss und Arbeitslosigkeit von Familienmitgliedern wird verschwiegen. Daher wurden in einer gesamten Region zahlreiche dezentrale Anlauf- und Informationsstellen eingerichtet, an die man sich wenden kann, um Rechte und Möglichkeiten der Förderung zu erfahren. Darüber hinaus sind Sozialkooperativen, auch wenn sie hauptsächlich im Bereich der Arbeitsintegration tätig sind, Anlaufstellen für vielfältigen Unterstützungsbedarf.

12.3 Fallmanagement

12.3.1 Fachlich-organisatorisches Konzept

- 17. Betreuungs- und Vermittlungskonzept
- 18. Qualifikation der FallmanagerInnen
- 19. Leistungskriterien Fallmanagement/ Betreuung
- 20. Personelle Kontinuität

UK: In den Fallstudien wurde von allen Befragten Akteuren das Konzept des Fallmanagements als umfassendes Beratungskonzept als nicht bekannt oder als irrelevant beurteilt. Es gibt die Funktion des personal advisors, was eher der Rolle eines Vermittlers in Arbeit oder zu verschiedenen New-Deal Programmen beinhaltet. In den Job Centern gibt es keine formalen Qualifikationsbedingungen für diese Arbeit, die meisten verfügen nicht über eine fachliche Beratungsausbildung und auch nicht über einen Hochschulabschluss. Als durchgängiges wurde neben der eher geringen Qualifikation die starke Personalfluktuations angesehen. Diese wurde vor allem mit der Unzufriedenheit vieler Berater mit den vorgegebenen Erfolgsdruck in Richtung Arbeitsmarktvermittlung begründet. So ergab eine Auswertung der Leistungsbewertung der Jobcenter, dass 1/3 aller personal advisors zu Maßnahmen verpflichtet wurden, weil sie die ihnen gesetzten Ziele (bestimmte Anzahl von Gesprächen/ Vermittlungszahlen) nicht erreichten. Änderungen im Konzept der Leistungsbewertung von Job Center MitarbeiterInnen werden aktuell vorgenommen. (Vgl. Indikator 22 und 23).

DE: In Deutschland sind die Qualifikationsanforderungen der FallmanagerInnen lokal sehr unterschiedlich gestaltet, das Spektrum reicht von einer bloßen Undefinition von VerwaltungssachbearbeiterInnen zu FallmanagerInnen bis hin zu umfangreichen Anforderungen und internen Zusatzausbildungen für alle FallmanagerInnen. Auch hier wurde von einer hohen Personalfluktuations berichtet, die mit den impliziten Zielkonflikten der FallmanagerInnen zwischen langfristiger Unterstützung einerseits und Leistungseinsparungen bis hin zu Restriktionen andererseits begründet wurde.

FIN: Ein Fallmanagementsystem wurde v.a. innerhalb der lokalen integrierten Service-Center etabliert, nur ansatzweise auch in den regionalen Vermittlungsagenturen der staatlichen Arbeitsmarktdienste. Es gibt keine besonderen bzw. niedrigen Anforderungen an die Qualifikation der FallmanagerInnen/ BeraterInnen. In weniger dicht besiedelten Ländern und Regionen ist hier auch die Erreichbarkeit bzw. die Länge der Anfahrtswege zu bedenken. Die Bereitstellung weit gestreuter Anlaufstellen ist in diesem Zusammenhang positiv zu bewerten.

IT: Während sich die FallmanagerInnen der öffentlichen Verwaltung eher auf Vermittlung und Information beschränken, ist das Fallmanagement in den Sozialkooperativen besser qualifiziert und erbringt eine breitere Beratung, die auch Aspekte jenseits der Vermittlung umfasst. Die Sozialkooperativen investieren generell deutlich mehr in die Qualifikation ihrer FallmanagerInnen. Dies findet sich in einer der untersuchten Kommunen auch so wieder, wo die FallmanagerInnen der Verwaltung die KlientInnen ohne besondere Vermittlungshemmnisse beraten, während die gut ausgebildeten FallmanagerInnen der Sozialkooperativen die KlientInnen mit Vermittlungshemmnissen betreuen. In der zweiten untersuchten Kommune finden sich gut ausgebildete FallmanagerInnen in den

Beschäftigungscentren der Verwaltung, mit denen nach erfolgter Maßnahmenvermittlung die Sozialkooperativen oder andere Träger Kontakt halten.

21. Personalschlüssel

UK: Der Bericht führt nationale Untersuchungen an, wonach das Personal in den Job Centern eingespart wurde. Statt der Fallzahlen werden Anzahl und Länge von Gesprächen erfasst. Die Beratungszeit für ein pro Erstgespräch hat sich durchschnittlich von 40 Minuten auf 20 Minuten reduziert, so ein nationaler Evaluationsbericht. Die Berater werden dazu angehalten vermehrt web-basierte Beratung anzubieten. In Verbindung damit wird von einem starken Personalwechsel bei den persönlichen Beratern berichtet. (Zahlen nicht verfügbar für die Fallstudien).

DE: Für Deutschland schwanken die Fallzahlen sehr, von 75 zu Betreuenden (v.a. im Bereich Jugendliche) bis zu 400 Arbeitslose pro FallbearbeiterIn. Es wurde deutlich, dass eine kleine Zahl noch nichts sagt über die tatsächliche Beratungsgüte aussagt, da diese auch davon abhängt ob die FM allein für Beratung oder auch für Verwaltungsaufgaben zuständig sind.

FIN: In einer der Kommunen 40 Fälle pro FallmanagerIn/ BeraterIn, also im Vergleich zu Deutschland sehr wenige. Dies ist sicherlich auch auf die insgesamt dünne Besiedlung zurückzuführen.

IT: Generell ist aufgrund der nicht vorhandenen Vorgaben und des starken Nord-Süd-Gefälles in Italien davon auszugehen, dass die Fallzahlen enormen Schwankungen unterliegen.

12.3.2 Steuerung

22. Entscheidungskompetenzen Fallmanagement

UK: Die personal advisors verfügen über einen personenbezogenen discretion funds (bis zu 435 € pro Person), um kleinere Anschaffungen zur Aufnahme einer Arbeit zu finanzieren (z.B. Arbeitskleidung).

DE: Es existiert ein Budgettitel „sonstige Eingliederungshilfen“, die nicht genau definiert sind und ebenfalls flexibel in den Job Centern eingesetzt werden können, z.B. zur Finanzierung von kleineren Bildungsmodulen. Die Höhe dieses Budgetansatzes ist in verschiedenen Orten unterschiedlich angesetzt – abhängig davon, ob die lokal Verantwortlichen eine freiere Verfügung über Eingliederungsmittel anstreben. Es gibt allerdings keine festgelegte Pauschale pro Person. In den befragten deutschen Fällen wurde dieser Titel v.a. eingesetzt um Maßnahmen, die aus der Regelförderung rausgefallen sind, weiterhin ermöglichen zu können.

IT: Im Rahmen der Fallstudie wird kritisiert, dass derzeit die FallmanagerInnen sowohl hinsichtlich des Umgangs mit den KlientInnen als auch hinsichtlich des Umgangs mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen an keine Richtlinien gebunden sind. Eine Formalisierung wird in beiden Fällen für nötig erachtet.

23. Informationssystem lokale Infrastruktur

IT: Neben den FallmanagerInnen stehen auch Netzwerk-ManagerInnen zur Verfügung, deren Aufgabe die Koordination der Bedarfe und der zur Verfügung stehenden Maßnahmen und Dienste ist

24. Eingliederungsplan

UK: V.a. im Rahmen von New Deal Programmen werden Eingliederungspläne zur Festlegung von Rechten und Pflichten erstellt, die auch Grundlage von Sanktionen sind.

DE: Eingliederungspläne werden zunehmend angewandt, auch als Grundlage von Sanktionen. Inhalte und Ausgestaltung sind lokal sehr verschieden. Generell existiert eine „Kontrahierungszwang“, da bei nicht erfolgter Unterschrift Sanktionen die Folge sind.

FIN: Eingliederungspläne existieren, aber mit unterschiedlicher Zielsetzung und Relevanz für Sanktionen.

IT: In einer der untersuchten Kommunen werden solche Vereinbarungen über Rechte und Pflichten beider Seiten abgeschlossen. Über den genauen Charakter gibt es keine Angaben. In der zweiten Kommune existiert dergleichen nicht.

25. Profiling

26. Zusammensetzung Profilinggruppen

UK: Das Konzept des Profiling war nicht sehr bekannt bzw. wird gerade erst entwickelt. Es deutete sich an, dass es dabei eher um eine standardisierte formale Einteilung in Gruppen geht als um einen individuellen Ansatz. Als Problem ist zu betrachten, dass die Betroffenen nicht über ihre Zuordnung zu einer Gruppe informiert werden.

DE: In Deutschland ist eine solch formalisiertes und standardisiertes Profiling recht weit entwickelt. Oftmals dient die Einteilung in Gruppen eher dazu, sehr schwer vermittelbare Gruppen von arbeitsmarktpolitischen Leistungen auszuschließen.

FIN: Profiling befindet sich erst im Aufbau, in wenig besiedelten Regionen lohnt sich allerdings eine Einteilung in unterschiedliche Gruppen nicht, da die Anzahl der Fälle zu gering ist.

IT: In einer der untersuchten Kommunen existiert ein sehr detailliertes Profiling, um die Vermittelbarkeit von KlientInnen mit entsprechenden Hemmnissen zu erhöhen. In der zweiten gibt es nur eine Art Datenblatt, das im Verlauf der Beratungen aktualisiert wird und ein nicht standardisiertes Profiling enthält.

29. Wechselmöglichkeit Fallmanager

UK: Angesichts der (noch) geringen Bedeutung des Fallmanagements als ganzheitlicher Beratungsansatz ist die Frage nach der Wechselmöglichkeit irrelevant. Deutschland: Es besteht kein Rechtsanspruch, die lokale Praxis ist unterschiedlich. Teilweise können KlientInnen einmal auf Antrag hin den/die FM wechseln.

FIN: Theoretisch besteht diese Möglichkeit, in wenig besiedelten Gebieten gibt es aber zum Teil nur eineN FallmangerIn/ BeraterIn, ein Wechsel wäre dann bestenfalls unter Hinnahme weiter Anfahrtswege möglich.

IT: Wenn die Beschwerdestelle einer entsprechende Einlassung der Klientin/ des Klienten stattgeben, kann die/ der FallbearbeiterIn gewechselt werden.

30. Berücksichtigung unterschiedlicher Zieldimensionen im Eingliederungsplan

UK: Im Rahmen von New Deal werden Eingliederungspläne als Instrument zur Festlegung der Mitwirkungspflichten genutzt. Die allgemeine Zielsetzung ist allerdings auf Arbeitsmarktintegration gerichtet, andere Aspekte finden dort keine Erwähnung.

DE: Die Praxis ist lokal sehr unterschiedlich. Teilweise werden standardisierte Pläne mit detaillierten Vorschriften (z.B. über die Anzahl von Bewerbungen pro Woche) zur sofortigen Unterschrift vorgelegt, die v.a. zur Überprüfung der Mitwirkungspflichten und zur Verhängung von Sanktionen genutzt werden. Teilweise basieren die Pläne auf längerfristigen Beratungsprozessen, die die verschiedenen Bedarfe mit berücksichtigen. Als Schwierigkeit zeigte sich, dass dies Praxis nicht nur lokale, sondern auch von Fallmanager zu Fallmanager sehr unterschiedlich sein kann, wodurch eine starke Verunsicherung bei den Arbeitslosen entstehen kann. Daher erwies sich die Frage sowohl nach der Dauer als auch nach verbindlichen Regeln bzgl. der zu berücksichtigen Aspekte und auch Wünsche der Betroffenen als sehr wichtig

FIN: Formale Regelungen gibt es nicht, in der Praxis werden solche Ziele aber berücksichtigt, insbesondere im Rahmen der integrierten multiprofessionellen Service-Center für Langzeitarbeitslose, die von ihrer Struktur her schon auf soziale Aspekte hin angelegt sind. Insgesamt kann man für Finnland feststellen, dass wenig streng geregelt ist und so die Spielräume für die Akteure vor Ort recht groß sind. Dies kann ein Vorteil sein, aber ebenso eine Gefahr für Willkür der Verwaltung und Ungleichbehandlung von KlientInnen in unterschiedlichen Regionen sein. Auch wenn diese Ziele berücksichtigt werden, ist doch vordringliches Ziel Beschäftigung zu schaffen bzw. die KlientInnen in Arbeit zu vermitteln. Es wird davon ausgegangen, dass Beschäftigung letztlich die soziale Situation der KlientInnen insgesamt am effektivsten verbessert. Diese Analyse ist überraschend, da gerade in Finnland trotz fallender Arbeitslosenquote in den letzten Jahren im selben Zeitraum die Armutsrisikoquote angestiegen ist, der Beschäftigungszuwachs in gesellschaftlicher Dimension also offenbar nicht zur Armutsbekämpfung beigetragen hat.

IT: Grundsätzlich besteht der Anspruch, dass das Fallmanagement auch Fragen sozialer Inklusion, insbesondere die soziale und familiäre Situation sowie Fragen der Gesundheit mit einbezieht. In der Praxis hängt das jedoch von den Qualifikationen der FallmanagerInnen ab, die je nach Region und durchführender Organisation variiert. Fallmanagement, das bei Sozialkooperativen angesiedelt ist, kann hierbei als besonders erfolgreich betrachtet werden.

31. Berufs- und Qualifikationsschutz

UK: Keine Regelungen zum Qualifikationsschutz bekannt, es gibt aber einen Mindestlohn.

DE: Qualifikationsschutz gibt es für Langzeitarbeitslose und Leute ohne Arbeitserfahrung nicht. Zumutbarkeitsregeln sind national definiert, werden aber vor Ort „mit unterschiedlicher Härte“ angewandt. Ein Lohn unter 30 % des durchschnittlichen Tarifs gilt als sittenwidrig und muss daher eigentlich nicht angetreten werden. Dennoch sind die VermittlerInnen dazu angehalten solche Jobs zu vermitteln mit der Perspektive zusätzlicher Transfereinkommen zur Erreichung des Existenzminimums. Eine bundesweite Evaluation ergab, dass weit über

die Hälfte der vermittelten Personen auf zusätzliche Transferleistungen angewiesen ist. Die zumutbare Pendelzeit beträgt 2 Stunden pro Tag. In Deutschland müssen Arbeitslose prinzipiell mobil sein und werden auch bundesweit vermittelt, wenn sie keine schulpflichtigen Kinder haben. Die Praxis ist aber von Ort zu Ort unterschiedlich.

FIN: Es existiert ein dreimonatiger Qualifikationsschutz. Aber auch danach wird sich in der Praxis an vorhandenen Qualifikationen orientiert und Sanktionen werden auch bei Nichtannahme von Angeboten selten verhängt. Hier gibt es also wieder einen Diskrepanz zwischen formalen Bestimmungen und Praxis.

34. Klage- und Widerspruchsrechte

DE: Es existiert beides. Insbesondere im Rahmen der Umsetzung der Hartz-Reformen finden v.a. Klagen umfangreich Anwendung, im Ergebnis oftmals zu Gunsten der Arbeitslosen. Für die Beschreitung des Widerspruchs- und Klageweges ist allerdings die Möglichkeit der Erstattungsmöglichkeiten von damit zusammenhängenden Kosten von entscheidender Bedeutung. Daher erweist sich der Indikator 35, d.h. die faktische Rechtmittelfreiheit als Voraussetzung zur Beschreitung des Rechtsweges. Der Klageweg dient oftmals mehr der Rechtsklärung als den Betroffenen selber, da die Verfahren teilweise zwei Jahre dauern.

FIN: Ein Problem der Widerspruchsbearbeitung ist, dass ein Verwaltungswiderspruch der Zustimmung der Sozialversicherung braucht, die oftmals den Angaben der Arbeitsämter vertraut, so dass ein Widerspruch faktisch ausgeschlossen ist. Hier werden im Rahmen des finnischen Expertenworkshops entsprechende Möglichkeiten sowie rechtliche Beratung für die KlientInnen gefordert. Falls Widerspruch eingelegt wird, dauert die Bearbeitung 2 Wochen. Weiterhin werden die Freiwilligkeit bei Maßnahmen und eine Informationspflicht durch die Behörden bei der Weiterleitung von Informationen über die KlientInnen als wichtige, aber nicht bestehende Rechte festgehalten. Der Klageweg kann jederzeit beschritten werden und dauert ca. 1 Jahr.

IT: Solche Rechte existieren, eine Entscheidung muss binnen 30 Tagen erfolgen.

37. Unabhängige Beratungsstelle

UK: In Großbritannien gibt es in den untersuchten Kommunen eine unabhängige Sozialberatung von anwaltschaftlichen Organisationen. Diese Beratung ist oftmals Teil eines breiten Dienstleistungsspektrums

DE: In Deutschland gibt es einigen Kommunen unabhängige spezialisierte Anlaufstellen für Arbeitslose, wo sich Betroffene Rat holen können, dies aber nicht flächendeckend, sondern v.a. in Städten. Dies allerdings nur in Ausnahmefällen und aufgrund des Engagements einer örtlichen Arbeitslosenbewegung.

IT: Eine entsprechende Beratung wird von manchen Sozialkooperativen angeboten.

12.4 Verknüpfung von Arbeitsmarktintegration und sozialer Inklusion

40. Verteilung der Instrumente nach Anzahl

UK: Die britische Studie hat gezeigt, dass zugunsten einer kurzfristig hohen „Aktivierungsquote“ - Qualität, Langfristigkeit und Nachhaltigkeit der Maßnahmen und Stellenvermittlungen zuwenig beachtet werden.

DE: Die Ergebnisse der deutschen Studie entspricht denen der britischen. In Deutschland z.B. wurden die Ausgaben für Qualifizierung und Weiterbildungen innerhalb von drei Jahren um die Hälfte reduziert.

FIN: Insgesamt weist Finnland einen vergleichsweise hohen Anteil an längerfristigen Bildungsmaßnahmen sowie einen recht hohen Anteil an subventionierter Beschäftigung auf. In einer der Kommunen sind nahezu alle Maßnahmen aus den Bereichen c) und d), in der anderen wird das gesamte Spektrum von Maßnahmen eingesetzt, genaue Zahlen liegen jedoch nicht vor.

IT: Die wichtigsten Maßnahmen in Italien sind verschiedene Formen der Lohnzuschüsse (insbesondere durch Verminderung der Sozialabgaben) und Qualifizierung. Existenzgründungsförderung kommt vor allem Frauen zugute. In einer der Kommunen werden vor allem Trainingsmaßnahmen durchgeführt, mit einem Schwerpunkt auf junge Arbeitslose

41. Instrumenteneinsatz nach Arbeitsmarktnähe

UK: In die durch das Job Center regulär geförderten Maßnahmen werden zwar prinzipiell alle Arbeitslosen unabhängig von ihrer Arbeitsmarktnähe vermittelt. Allerdings werden viele Arbeitslose als „arbeitsunfähig“ definiert und in ein anderes Leistungssystem vermittelt (incapacity benefit) Ansonsten findet eine Engführung auf Instrumente der direkten Arbeitsvermittlung statt und dies unabhängig von der Arbeitsmarktnähe und der Qualifikation. Längerfristige oder partielle Qualifizierungsangebote werden vernachlässigt. So werden wenig „Brückenelemente“ bereitgestellt um z.B. MigrantInnen mit einer Ausbildung durch Vermittlung von Sprachkompetenzen die adäquate Nutzung ihrer Qualifikation zu ermöglichen. Als Problem erweist sich dabei häufig dass – durch zentral vorgegebenen Programme und Durchführungsbestimmungen – die Maßnahmen nicht auf unterschiedlich Bedarfe und Fähigkeiten angepasst sind, so dass eine hohe Abbruchquote v.a. bei Jugendlichen zu verzeichnen ist. Das Programm „voluntary work“ sieht z.B. eine 30 Stunde Woche vor.

DE: Auch in Deutschland ist insgesamt ein starker Einbruch bei qualifizierenden Maßnahmen zu verzeichnen, dahingegen entfallen 2/3 der Maßnahmen auf unentgeltliche Arbeitserprobungen und gemeinnützige Arbeit – zumeist unabhängig von der Einteilung in Profilingruppen. Ein umfangreicher Evaluationsbericht zu den sog. Integrationsjobs (1 € Jobs) zu dem Ergebnis, dass dieser Ansatz zwar als niedrigschwelliger Arbeitskontakt für Menschen mit großen Vermittlungshemmnisse vorgesehen war, nun aber v.a. bei Arbeitslosen mit Ausbildung und Arbeitserfahrung, oft zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft, eingesetzt wird. Andere Instrumente der sozialversicherten öffentlich geförderten Beschäftigung oder aber der Aus- und Weiterbildung sind sehr stark eingeschränkt worden. Personen, die als sehr schwer vermittelbar gelten bekommen in der Tendenz (abgesehen von Bewerbungstraining) keine oder nur sehr wenige Maßnahmen vermittelt. Nur 5 % der Langzeitarbeitslosen und ehemalige SozialhilfeempfängerInnen bekamen 2006 eine Aus- und Weiterbildung.

FIN: Über die integrierten Dienstleistungszentren in Finnland wird berichtet, dass diese je nach Situation der KlientInnen und den daraus abzuleitenden Unterstützungsbedarf individuell zugeschnittene soziale Dienstleistungen und arbeitsmarktliche Maßnahmen auch für am Arbeitsmarkt Benachteiligte anbieten.

IT: Bei den Sozialkooperativen ist grundsätzlich eine angespannte Konkurrenzsituation festzustellen, die dazu führt, dass die relative Produktivität der KlientInnen von Bedeutung ist, so dass hier Tendenzen zu Creaming bestehen, d.h. dass Arbeitslose mit geringen Beschäftigungshemmnissen bevorzugt werden.

42. Instrumenteneinsatz bei Zielgruppen

UK: Die Daten werden erhoben soweit sie das Job Center und nicht andere Akteure betreffen (die einen großen Teil von Maßnahmen abdecken). Allerdings sind die Zielsetzungen und Zielgruppen bei diesen Programmen weitgehend vorgegeben, so dass die Datenerhebung diesbezüglich nur begrenzt Aussagen über die lokale Praxis zulässt.

DE: Die in Deutschland von den lokalen Arbeitsagenturen vorgesehenen Eingliederungsbilanzen sehen Informationen über die Beteiligung bestimmter Zielgruppen (MigrantInnen, BerufsrückkehrerInnen, Frauen..) verbindlich vor. Der Indikator erweist sich in Deutschland als äußerst relevant. So ergaben die Reformevaluationen, dass es bei der Vermittlung in Qualifizierungsmaßnahmen Frauen, BerufsrückkehrerInnen und gering Qualifizierte immer weniger berücksichtigt werden.

FIN: Jüngere (unter 25) sind die einzige besondere Zielgruppe in den beiden untersuchten Kommunen, sie erhalten insbesondere Maßnahmen der Arbeitserprobung und Training. MigrantInnen erhalten Sprachkurse, aber nicht im Rahmen der AAMP.

IT: Es gibt unterschiedlich ausgeprägte Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen, zusätzlich sind auch ehemalige Häftlinge als Zielgruppe benannt.

44. Zeitliche Perspektive von Maßnahmen

UK: Es findet zunehmend eine Schwerpunktverlagerung zu kurzfristigen und auf schnellstmögliche Arbeitsaufnahme ausgerichtete Maßnahmen statt. Dabei fallen zum einen Zielgruppen mit längerfristigem Förderungsbedarf heraus, zum anderen werden durch ein mangelnden Rückgang von Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen vorhandene berufliche Potentiale (z.B. durch Vermittlung von Brückenqualifikationen) nicht ausgeschöpft.

DE: Hier verdrängen seit den jüngsten Reformen die kurzfristig angelegten Trainingsmaßnahmen, die maximal 6 Monate dauern (und nur im Ausnahmefall verlängert werden können) alle anderen Maßnahmearten, insbesondere aber auch langfristige Qualifizierungsmaßnahmen und die sogenannten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die als Maßnahmen für soziale Inklusion stets für einen längeren Zeitraum ausgelegt waren.

FIN: In einer Kommune sind die kurz- und die langfristigen Maßnahmen etwa gleichverteilt, in der anderen dauern alle Maßnahmen länger als 6 Monate. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage nach alternativen Schwellen zwischen Kurz- und Langfrist. Diese sind den nationalen oder auch regionalen Gegebenheiten entsprechend zu bestimmen.

46. Nachbetreuung und Übergangsbegleitung

UK: Ist nicht systematisch vorgesehen. Allerdings wurde von einem einzelnen Arbeitsvorbereitungs- und Vermittlungsprojekt berichtet, wo eine Person dafür eingestellt wurde. Die Erfahrungen waren sehr positiv.

DE: Auch in Deutschland werden einzelne „Begleitprojekte“ durchgeführt, meist mit EU-Geldern, die sehr gute Erfolge hinsichtlich der Verbleibsrate v.a. in Ausbildung aufweisen..

IT: In einer der untersuchten Kommunen wurde in einigen Sozialkooperativen ein Programm aufgelegt, das KlientInnen dauerhaft eine Anlaufstelle bieten soll, auch wenn sie die Maßnahme(n) der Sozialkooperative längst abgeschlossen haben.

12.5 Performance Measurement/ Evaluation

47. Soziale Unterstützungsleistungen in der Erfolgsbewertung

48. Auswertung von Erfahrungswissen

49. Teilnehmerbefragung / Befragung von Betroffenen

UK: Hier werden arbeitsmarktpolitische Leistungen nach zentral vorgegebenen Outputs und Erfolgskriterien evaluiert. Ergebnisse/ Wirkungen bzgl. des lokalen Gemeinwesens oder sozialer Inklusion sind bislang nicht Teil der standardisierten Dokumentationspflichten arbeitsmarktpolitischer Anbieter. Vor dem Hintergrund der teilweise schwierigen statistischen Erfassung von z.B. Verbleibsquoten kommt einer informellen aber systematischen Nutzung von Wissen und Erfahrung eine besondere Rolle zu. Um soziale Auswirkungen von Maßnahmen aber auch des Verwaltungshandeln beurteilen zu können, ist v.a. die Einbeziehung von sozialanwaltschaftlichen Dritt-Sektor-Organisationen wichtig. Für Großbritannien wurde deutlich, dass diese vor dem Hintergrund ihrer Beratungsarbeit oftmals über weitreichendere und detaillierte Informationen zum Verwaltungshandeln verfügen, aber nicht systematisch in die Auswertung und Planung aktiver Arbeitsmarktpolitik einbezogen werden.

Eine Erfassung von Wirkungen (Outcomes) wird zunehmend angestrebt. Die befragten Einrichtungen berichteten allerdings insgesamt von einem immer größeren Anteil der Berichterstattung und Ergebnisdokumentation an ihrer Arbeit. Mit einer stärkeren Wirkungserfassung – welche auch nicht quantifizierbare Daten enthalten soll – nähme diese Belastung eher zu. Eine Erfassung weiterer Ziel- und Wirkungsaspekte ist daher einerseits anzustreben in Hinsicht auf die Berücksichtigung sozialer Inklusionsaspekte, zugleich wird dafür aber mehr Arbeitszeit, mehr Personal benötigt.

DE: In Deutschland wird der Erfolg von Maßnahmen an den Eingliederungsquoten bemessen, andere Zielaspekte und Wirkungsdimensionen werden nicht berücksichtigt, obwohl soziale Stabilisierung, Beschäftigungsfähigkeit gesetzlich definierte Ziele der Eingliederungsleistungen sind. Wie in Großbritannien zeigt sich auch für Deutschland, dass Dritt-Sektor-Organisationen in der Regel über umfangreiche Informationen zum Verwaltungshandeln verfügen, aber dieses Wissen nicht für die weitere Planung von aktiver Arbeitsmarktpolitik genutzt wird. Aus einer deutschen Kommune wurde berichtet, dass es allerdings innerhalb der Job Center regelmäßige Fachgremien mit allen FallmanagerInnen gäbe, die - auf der Grundlage ihrer Erfahrungen mit den KlientInnen – in die Bildungsziel und Maßnahmenplanung einbezogen werden.

FIN: In einer Kommune finden verschiedene Evaluationen und Teilnehmerbefragungen statt, in der anderen befindet sich entsprechendes erst im Aufbau. Derzeit existieren in Finnland Indikatoren im Wesentlichen nur für den internen Gebrauch der Verwaltung, sie sind nicht mit denen anderer Behörden oder Arbeitsverwaltungen vergleichbar. Zudem erfüllen sie ihren Zweck der Einschätzung des Expertenworkshops zufolge nur schlecht. Eine landesweite Definition von Parametern, um Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wird für sinnvoll gehalten.

IT: Im gesamten sozialpolitischen Bereich wurden ab 2000 Evaluationsverfahren eingeführt, die sich nun schrittweise entwickeln. Vor Ort kooperieren in einer der untersuchten Kommunen die Arbeitsagenturen mit lokal ansässigen Forschungszentren von Universitäten, die sowohl Monitorings durchführen, als auch an den Planungsprozessen beteiligt werden. Durch die enge Zusammenarbeit mit den Beschäftigungsorganisationen hat dort die Auswertung von Erfahrungswissen einen hohen Stellenwert für die weiteren Planungen. In einer der untersuchten Kommunen wurde ein umfangreiches Evaluationssystem eingerichtet, das aufgrund hoher Kosten und anderer Probleme nach kurzer Zeit wieder eingestellt wurde. Stattdessen wurde ein Monitoring der Ergebnisse auf Grundlage des Erfahrungsaustauschs aller beteiligten Institutionen und Organisationen eingeführt, das auch für den weiteren Planungsprozess verwendet wird. Dies bestätigt die Wichtigkeit der systematischen Nutzung von Erfahrungswissen.

52. Verbleibsrate nach 12 Monaten

UK: Ein grundsätzliches Problem der Datenverfügbarkeit ist die Erhebung und Koordinierung von Daten zu der Vielzahl von Projekten in verschiedenen Förderprogrammen, teilweise ohne Beteiligung des Job Centers. Es ist schwierig, systematisch Informationen über MaßnahmeteilnehmerInnen nach 12 Monaten zu bekommen. Für eine gezielte Nachbetreuung werden keine Ressourcen bereitgestellt. V.a. die Dritt-Sektor-Organisationen haben teilweise noch informelle Kontakte zu ihren Klienten. Allerdings findet auf der nationalen Ebene basierend auf Stichproben immer wieder eine Evaluation des Arbeitsmarktstatus nach Beendigung der Maßnahme statt. Allerdings sind über andere Leistungssysteme Informationen über ehemalige Arbeitslose erhältlich: So ist ein großer Teil der vermittelten Arbeitslosen auf die zusätzliche Unterstützung durch ein „Working Tax Credit“ angewiesen und daher registriert. Dies ist auch eine Aussage über die Qualität der vermittelten Jobs.

DE: In Deutschland gibt es vorgeschriebene Eingliederungsbilanzen. Diese erhalten Informationen darüber, wie viel % von Teilnehmern einer Maßnahme 6 Monate später in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sind. Daten zur Situation von TeilnehmerInnen nach 12 Monaten werden dann erhoben, wenn die Person als BeschäftigteR im Rahmen der Arbeitslosenversicherung bei der entsprechenden Behörde gemeldet ist oder weiter als arbeitslos registriert wird. Andere fallen aus der Statistik. In den Eingliederungsbilanzen der deutschen Arbeitsbehörden werden weder das erzielte Einkommen, noch die Arbeitsbedingungen (Befristung) erfasst. In Deutschland z.B. gibt es eine steigende Anzahl von Niedriglohnempfängern, die trotz Vollzeitarbeit auf ergänzende Transferleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes angewiesen sind. Auswertungen aus 2005 und 2006 ergaben, dass bei weit über 50% der vermittelten Stellen für Langzeitarbeitslose ein solch zusätzlicher Bezug erforderlich war, da die Löhne unter dem Sozialhilfesatz lagen.

FIN: Hierüber gibt es in Finnland keine Informationen, vor Ort werden Versuche unternommen entsprechende Daten zu erheben. Training und Qualifizierung gelten als besonders erfolgsversprechend für eine langfristige Integration, da mangelnde Berufsausbildung auch ein besonders häufiges Defizit der KlientInnen ist.

IT: Daten werden nicht einheitlich erhoben. Als Möglichkeit wurde auf einzelne Programme der Nachbetreuung verwiesen.

53. Drehtüreffekte

54. Austrittsquote

UK: Hier ist bei den NEW Deal Programmen für Jugendliche sowohl eine sehr hohe Austrittsquote als auch eine hohe Rückkehrquote zu beobachten. 2003 verließen 2/3 aller Teilnehmer das Programm schon innerhalb der ersten vier Monate. Dies wird darauf zurückgeführt, dass New Deal für Jugendliche als workfare Programm ausgelegt ist. Eine Auswertung zu einem späteren Zeitpunkt zeigte, dass über die Hälfte von ihnen wieder in das Programm zurückkehrten. Sozialorganisationen berichteten, dass viele der Jugendlichen, die das New Deal Programm abbrechen und dann keine Sozialleistungen mehr beziehen, ihren Lebensunterhalt in der „grauen Ökonomie“ verdienen.

DE: Die deutsche (und auch die britische) Fallstudie bietet Hinweise darauf, dass Maßnahmen zunehmend zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit und mit dem Effekt des Ausschlusses aus dem Hilfesystem zugewiesen werden. So ist davon auszugehen, dass die Hälfte der jüngsten Absenkung der Arbeitslosenquote in Deutschland darauf zurückzuführen, dass entweder aufgrund von Sanktionen oder aufgrund von Nichtbedürftigkeit keine Leistungen mehr bezogen werden, obwohl Arbeitslosigkeit weiterhin vorliegt.

FIN: Datenlage unzureichend

IT: Datenlage unzureichend

13 Policy recommendations

Towards a better integration of social and occupational inclusion. Eleven recommendations for the possible contribution from the side of local labour market services

13.1 For a better intertwining of work and social integration – a preliminary remark

It gets increasingly felt that work – in the widest sense of taking part in a responsive way in productive activities – is very often an important or even indispensable contribution to strategies for social integration. This holds true for such diverse groups in danger of being marginalized like drug addicts, asylum-seekers, people with mental and other disabilities, people in rehabilitations programs of diverse kinds; therefore, social integration services often entail some mostly self made work aspects – like e. g. sheltered employment for disabled people or productive activities for participants in various rehabilitation projects.

Likewise contemporary forms of unemployment are often linked in various ways with social disintegration and marginalisation. This is not only concerning the access to various social resources and infrastructures but as well personal capabilities and competences. It has led to increasing practices in labour market services towards offering complementary social support services, mostly by making use of the locally already existing stock of formal and informal services.

As a result one can say that while there are at one end of a spectre services that are just about placement and professional qualification and on the other hand arrangements that are just about basic psychosocial and material support, there is a large area in between. In this wide area it needs both access to work and to a variety of supportive social services in order to get nearer to a successful type of integration that blends occupational and social ingredients. Both simple “work first” strategies as well as a mentality that delays the challenging issue of work to an unclear future stage of re-integration processes do not fit.

On a more general level then the basic perspective and recommendation would be to inject a perspective on work and labour into social services for integration and vice versa.

In the following, according to our mandate, only the latter part will be dealt with - by recommendations concerning the contributions from the side of local labour market services. The recommendations 1 – 7 relate to the overall EU-wide trends the project has made reference to (towards empowerment and confirming duties, decentralisation, case management, networking, monitoring and evaluation) and how to shape them accordingly. The further recommendations 8 – 12 make reference to forms of actions and instruments needed in this context.

13.2 Social and occupational integration as a part of EU-wide trends

1. Taking a long term investment perspective

The more distant people are from the worlds of employment, the more they mostly lack other resources as well, including personal capabilities. Getting them more integrated and nearer to labour markets presupposes to take a long term perspective and the willingness to make risky investments – which may however often pay off or be without alternative (see: young people without employment in danger to become drop outs)

2. Staying in touch with the citizens to address to – the limits to practices of prescribing duties

It is unquestionable that work and especially work offers for people with low formal qualifications do not offer easy ways to integration and participation. There are no labour market and integration policies without clear rules and a certain degree of duties prescribed or actions asked in reverse for the support given. Besides the global issues about what is reasonable and about personal and social rights and duties of citizens in this area that are emerging in this context, there are as well practical issues. Strategies that come along with a high level of control and conditions or practices that do even aim to deter parts of potential addressees from using transfers and programs in order to restrict them to the clearly “willing”, can have considerable negative by-effects. People may at some point simply refuse sincere cooperation, take mere tactical attitudes or simply vanish from statistics and the limited reach-out areas of the respective services. Therefore, out of reasons concerning fairness and decency but as well of efficiency, rules and concepts should build on a perspective that takes account of peoples’ acceptance, winning them for cooperation; this kind of perspective on the complex problem of activation may prove more successful than a mere “stick and carrot” perspective. Offers to jobless people, whether for participation in work or training, should foremost be designed as a support for and bridge towards an integration process that may often take a long time, rather than to use them mainly as measures of control and deterrence.

3. Empowerment for Activation – a perspective for action and its presuppositions

Empowerment is an old but often unfulfilled issue in all kind of service areas. Work integration services should aim at empowerment in at least two dimensions. First of all there is the dimension of reconstituting hopes by offering (work) integration perspectives that seem realistic and that can motivate the people concerned to overcome passivity, resignation, strategies of opting out or social retreat. Secondly, once there is a willingness to act and change on the side of the addressees, the services and tasks offered should be tailored towards bettering or restoring capabilities – reaching from general social one’s to more special employment related skills. However for such strategies, the respective service units need credibility, especially when empowerment for activation goes along with practices of upgrading the role of individual duties and obligations of the clients. This calls for clear rules and reliability as far as the action of the service professionals and their organisations is concerned. There must be means by which it is secured that they as well keep their service promises and it must be transparent what is guaranteed and what is conditional and a matter of negotiations.

4. Strengthening a case management perspective – one that allows for various bundles of support and different pathways towards integration

There is much evidence that people with multiple problems are served best by personalized support and dialogue out of one hand – as it is often given in one stop agencies and by advisers that have an eye on all possible dimensions of an individual case. First of all there is the challenge to strengthen the position of the often to be found personal advisers in order to bring them nearer to the case manager concept in the full sense of the word, accompanying their clients for a longer time and having the power to make accessible to them the kinds of support and services they need. Besides that, there is an additional problem. The designs and concepts case managers are to work with may themselves be constricted by traditional perspectives on integration. They may e. g. be employment- or social work – fixated. Within the realm of labour market services practices like case management should develop more appreciation for social support elements, overcoming practices where work offers and activities of the clients on that behalf are dealt with intensively while in contrast to that social support services are just treated as matters for information and let at the disposition of the own initiative of the respective clients. Furthermore, even though case management or

advice is situated within labour market services it should be prepared to accept pathways to integration that foresee longer phases that are first of all about regaining more social support and access. A case management that puts constantly work first may often make unrealistic claims from its clients, even more when a very strong work orientation of individual integration plans and their ingredients is contrasting with a very low chance to get any job despite all the activities of the respective client.

5. Cultivating local potentials for and organisations suited for occupational and social integration

The social and occupational integration of long term unemployed is overall a matter that presupposes a good knowledge of various local support resources, barriers and potentials. Such a knowledge is mostly a special advantage of organisations and services at place when compared with newcomers or outsiders that get interested e.g. in the course of nationwide tenders. Therefore, when it comes to understand the special advantages of local action, these should not be understood as a matter of local administration only, but as well as a matter of the availability of associations and organisations that are locally embedded and networked at place. Often not-for-profit organisations do possess this feature. Being aware of local potentials does however not mean to keep out ideas and innovative concepts from outside. Yet steering by open tenders and various forms of contracting in offers from outside should be sensible for the simultaneous task of cultivating potentials and organisations at place. Because they can provide “values for money” sometimes not entailed in the offers of competing organisations that come from outside to the local market of integration services.

6. Making sense of decentralisation – developing balanced sheets of measures and priorities that can be seen as locally fair and appropriate

Obviously among the clientele of labour market services it holds true that the needs, resources and capabilities of the respective people are extremely diverse – reaching from those who need “just” a job over to those with multiple problems, few resources and a high level of resignation. In abstract terms it can be said, that a fair policy of occupational and social integration should not only serve those that are quite near to labour market access but as well better the (potential future) chances of those, where actually employment seems unrealistic. However the balance of measures and the priorities can only be treated in a fair and effective way when respecting local circumstances, where e. g. local labour market structures are such that even a high employability does not lead to employment. In a region, where specific quests of the labour market could be met by parts of the unemployed, other priorities must be set compared to a region with high unemployment where even highly skilled and trained workers suffer long term unemployment. In the latter case, offering and developing long term public employment schemes may get a priority, while in the former case it might be advisable to concentrate on critical skills among those that might be placed realistically in a mid term perspective. For both, reasons of effectiveness and fairness, a decentralisation that is different from a mere devolution calls for a high degree of local discretion over the spectre of measures to be taken and services to be given and over priority setting among the various sub-groups of unemployed – partly at risk of exclusion. If one wants to avoid however, that rights on transfers and services turn altogether into a matter of local discretion, it is needed to find a multi-level regulation perspective beyond centralism and localism, combining general rules and guarantees with local rooms for specification.

7. Networking actively with services that are critical for social integration

Basically local pacts and network are about both: forming alliances in the larger community to create broad public support for policies of occupational and social integration and creating operational networks between those that are immediately and functionally concerned. Within this broader context there is so far just little experience with joined up action of social and

educational services on the one (such as e. g. psychosocial services, community development, social work, but as well child care, schooling and education preparing for working life) and labour market services on the other hand. Therefore local pacts and networks must entail the cooperation with the respective services but as well with their various providers – state based, not-for profit and sometimes as well commercial ones; such a cooperation across policy sectors and across the sectorial lines between state-, market and third sector based - organisations challenges not only administrative but as well professional attitudes. The latter by tradition enshrine priorities that are understandable but nevertheless questionable - presupposing e.g. that social support has a mere anecdotic role in approaching employment (that will solve most social problems afterwards), that social support should come first and always without any duties of the receivers in reverse, or that school education is a well delineated task that does not need contact and cooperation with employers and representatives of the world of labour and professions. Both on an administrative as well as on a professional level the development of forms of consultation and of joined action schemes between labour market and social & educational services and their respective providing organisations and stakeholders should have more impact

8. Beyond job placement - Developing indicators as well as forms of monitoring and evaluation that are sensible for the social dimensions of integration.

So far nearly all indicators labour market services are working with are concerning issues of job placement. Beyond this it needs new and different indicators for outcome and progress; some of them are such that acknowledge formally to individuals what they together with respective service support have reached and accomplished e.g. by training courses (even these have not led to formal degrees of qualification), in terms of solving key problems such as depth or addiction or other main causes for being unavailable for work. There should be indicators about the status and progress of unemployed people at risk of exclusion and the degree and aspects of them having made progress. On the other hand “supervising” long term unemployed in many ways is in itself questionable problematic and finally unfeasible. Therefore the social dimension of work related strategies should as well be monitored and pictured by indicators that go beyond the narrow focus on individuals - as e. g. indicators about areas and settings like e. g. information about crime rates, the development of local economies, the global number of people that have vanished from the files of labour market administration without having finished training, or having got any placement. Besides this, monitoring and evaluation should concern as well general items of service quality such as the degree rules and regulations are obeyed by the respective service units and promises on quality kept.

13.3 New attitudes, forms of action and instruments

9. Finding appropriate ways of joined up action of labour market and other services

It is a challenge of finding the right way for addressing social services and their providers; sometimes this may be just a question of contracting in some services and providers; sometimes however – e. g. when linking schools and other educational institutions it will need consultation and mutual arrangements that respect the independence of both sides. Prospects for cooperation might be harmed if the actors in the service sector feel to be addressed just in a selective manner and alongside with an attitude that is not ready to learn those lessons on integration that could come from the social service sector and the respective partner there – enriching the work related perspectives that dominate so far in labour market service realm. Finally, when making brokerage of social support services for long term unemployed, there is the danger that peoples’ rights on basic services and support can be turned into issues of discretion, becoming a dependent variable of what their labour market chances are deemed to be.

10. Developing a sense for various degrees and forms of occupational and social integration – from offers similar to normal paid work over to chances for participating in productive activities for those without any immediate job perspective

Basically it is well known that there is much room between the realms of hard working and likewise socially integrated parts of the population on the one hand and people, communities or small special cultures of drop outs that retreat from society and its labour markets. Wherever it comes to design additional and special offers for taking part in work this should be taken into account by designing a plurality of types of work and job offers, reaching from additional time limited but otherwise “normal” jobs over to various kinds of possibilities for part-time activities that can be combined in different ways with financial transfers and gratifications. As far as those people are concerned, that do not take part in any kind of work, one has to face, that some people manage better than others to stay in touch with the local society or various communities that are not entirely “closed”. And the broad ranges of projects active in the field of social work, community development or urban revitalization tell a lot about potentials and limits of strategies for staying tuned with society and the local community at large, even when being without a job. In the field of labour market services but as well in the field of education and schooling, individual case management might be a promising way for developing paths towards “full” social and occupational integration. It might however in many instances be already a success when people can lower their dependency attitudes of giving up upon themselves and their future, developing more readiness and capability to care for themselves their family and their communities. This calls first of all for services and offers that are able to “reach out” and touch those who have lost much of the contact with the local community and its institutions; therefore a new generation and type of offers has taken shape (organisations offering shelter, open cafés that offer advice etc.). They are less about measurable individual outcome and more about offering shelter, various kinds of support and bridges of communication with local society that must not include at first hand as well bridges towards the existing labour markets and job offers. Labour market services should develop more sensibility and openness towards such forms of action and their respective organizers

11. Broadening interrelations with integration and community services

When it comes down to the practical and organisational level there are basically good chances for cooperation, since many of the community projects and offers mentioned above are sensible to issues of work and employment, while remaining however quite often without any constant contact with the sector of labour market services. Special employment programs financing various kinds of time limited work have so far been the only bridge between labour market administrations and projects for community development and social integration. However cooperation should go beyond the mere use of such means of labour market programs. Finding a synergetic synthesis and a proper balance of social integration issues and issues of work integration and job creation with projects and initiatives such as for urban revitalization, community development, the creation of additional new jobs entailed in innovative or lacking social, environmental and community services etc. calls once more for a cooperative attitude on both sides and for avoiding a mere instrumentalizing of social integration projects for mere job creation. Handicaps for cooperation can be as well due to the fact that the practices in the social field are less individualized than those in much of the labour market services; they are aiming at groups and cooperative practices of associating rather than merely towards individual placement in pre-existing organisations like enterprises etc.

12. Taking part in employment is not yet an integration guarantee - being aware of the need for ongoing integration support

While it is not difficult to grasp that for some groups and people especially among the long term unemployed it needs as well social support services to regain a degree of employability, quite often there is an attitude that underrates the problems that remain even after it has been possible to get some kind of job. Part time and time limited work, all kinds of low paid and very hard work can make a contribution to integration but are far from offer guarantees for it. Thereby is must become clear what kind of support can and should be given to people in order to stay on a job and to overcome the critical first phases of taking up work (again). Beyond issues of complementary services, this problem touches as well a financial and transfer dimension (issues like tax credits, complementary financial transfers etc.).

14 Recommendations for the implementation of the proposed indicators

14.1 Principles of the Emdela indicator list

The project's task was the development of indicators for the assessment of Active Labour Market Policies (ALMP) at local level from a Social Inclusion perspective.

The main challenge derived from the hitherto existing lack of linkages between the policy areas "Social Inclusion" on the one hand and "employment-strategy" on the other, both at the level of the EU and Member States. This lack has also a huge impact on the policy assessment methods and criterias applied. Aspects of Social Inclusion are largely unrecognised within the most evaluation and monitoring activities in the field of ALMP although ALMP is considered an important strategy for Social Inclusion. Thus the indicators proposed by the project team can mainly act as indicators for mainstreaming Social Inclusion in labourmarket related assesment activities.

A wide range of qualitative and quantitative indicators were created and discussed within the international team based on case studies and national hearings. In this paper we want to point out possibilities and ways to implement the indicators. Before we formulate proposals in which way different level actors can use and implement the indicatorlist we want to prefix three general considerations.

First of all, the indicators differ concerning their data-availability. Secondly the multi-level character of the Social Inclusion policy process beginning at the European Commission and ending at the local level has to be taken into account. Thirdly the participation of different actors - such as political parties, civil society organisations, social partners, administration, statistical offices- in this process is very important.

14.1.1 Multiple character of the indicator list

Assessment instruments of ALMP should cover the different phases of policies - comprising development, implementation, output- and outcome performance and evaluation. This requires the integration of qualitative and process-related indicators.

The sofar existing evaluation and monitoring instruments in the field of Social Inclusion policies are mainly to take in the situation of socially excluded citizens. Statements on policy impacts are often made based on the changes of respective indicators. But this does not allow to analyse the reasons why a policy is (un-)succesful, e.g. due to the policy-strategy itself or to the implementation of policy.

To asses coherences between policy-strategies, implementation, effects and impacts indicators should be targeted also on structures, processes and general approaches of policies. In this view our proposed indicator list can serve as a useful base because the different chapters refer to different phases of policy. Considerations to integrate some of our inidcators – no matter at which level – should therefor include indicators from all chapters.

The list includes quantitative indicators, which are consistent in the present policy practice and the statistical offices (e.g. LEAKEN indicators). Some of the indicators can be easily implemented within the policy process due to their quantitative character and their binding character within the legal framework of many Member States which means they are already applied in statistical offices or departments. Of course the introduction of other quantitative and qualitative indicators has to be discussed within the statistical offices. But the adjustment of statistical routines and the recognition of new indicators are in most cases a subject of political process. Even if some indicators may not be introduced in the statistical framework

due to their discursive character these indicators are nevertheless useful in terms of self-evaluation by political and administrative actors. They can initiate a debate about the character of labour market policy within the region and the involved networks. The indicators should help to structure these debates and can flow in a reporting on Social Inclusion aspects within the local labour market policy.

14.1.2 Multi-Level cooperation

The Community Action Programme to combat Social Exclusion is a typical example for multi-level-cooperation between the European Commission, the Member States, the regions and the municipalities. The governance within and between different vertical levels can cause many problems and has to fulfil many prerequisites. The indicators have to be implemented in different structures of representations at different levels involved. Particularly the efficiency and democratic quality in integration indicators in the policy process can be difficult. Democratic deficits can be based on incompatibilities between the different levels and structures and the different procedures of targeting, competences and resources between the different political and administrative levels. Thus, the realisation of the indicators at other levels than the local self-evaluation needs cooperation between the different administrative, vertical levels. This kind of multi-level governance includes a coordinated discussion and common agreement about the used indicators with political and administrative representatives from all different levels. While the most indicators are proposed for the reporting of local ALMP practices, at national level these information have to be aggregated.

We found out that in some countries many quantitative information is collected at the local level (by Job Centers) only for aggregation at national level. These data is not worked out or is even not available at all for policy actors at the local level.

Therefore, beside the improvement of data collection the preparation and availability of yet existing data should be enforced at the local level. Respective local efforts should be flanked by national ministries, e.g. by defining the framework and the clarification of property rights.

14.1.3 Multi-Sector cooperation

A main function of our proposed indicators is to deliver information for self-evaluation and steering by local actors. In this view data should serve as a base for mutual learning by cognition of problems and demands inducing the adaption of policies and its implementation. For that a more public discussion of policies and results involving different actors from the state, service providers and civil society is needed as well as the willingness to learn.

A good introduction of the indicators presupposes also the participation of different actors such as civil society organisations, public administration, social movements and political parties. Participation helps to collect necessary information for the indicators, strengthens the democratic legitimacy of the indicators and provides a public discussion about the Social Inclusion quality of ALMP. While public administrations mainly have an eye on the quantitative data about unemployment, information and competences on other aspects of labour market policy are mainly provided by civil society organisations. Therefore, cooperation within multi-sector networks in the process of introduction of the indicators is important to realise Social Inclusion mainstreaming in ALMP.

14.2 Recommendation for the implementation of the EMDELA indicators

14.2.1 National Context Indicators

Some of the indicators are partly used by the statistical offices of the European Union (Eurostat) and the Member States within the OMC-framework. In some Member States the respective statistical information still has to be introduced. The national context indicators are mainly relevant for a cross-country comparison.

14.2.2 Regional Context Indicators

The statistical quantitative information is partly already provided by the local labour market offices or municipalities, partly based on obligatory reporting mechanisms towards the national level. It is important to ensure that collected data can be used for evaluation at the local level. These indicators are particularly to apply to a comparison between municipalities and for local self-evaluation.

14.2.3 Policy Assessment Indicators

In general our list of indicators has to be seen as a collection of proposals. With respect to different labour market policy structures, a different extent of data availability as well as to the general need to restrict the time and effort of data collection a selection of indicators will be necessary. Based on the empirical results we propose certain indicators for selection. A selection should be based on significance and data feasibility (not availability). But depending on the national and local framework it is possible that in other contexts other indicators prove to be as more relevant. For that we recommend the list as a cafeteria-system. The number of indicators should differ between the different levels. The more the indicators serve as an instrument for a comparison and benchmarking between municipalities or even countries the more the number has to be shortened. Nevertheless the balance between quantitative and qualitative indicators as well as the integration of indicators from each chapter – related to different phases of the policy process – should be maintained. The discussion of the indicators should be initiated in administrative bodies at all policy levels which are assigned to the development of indicators in the field of ALMP.

14.2.4 Use of the indicator-list at EU-level

- With regard to the Social Inclusion Mainstreaming process we deem important that EU-representatives responsible for Social Inclusion monitoring take efforts to work towards a discussion and selection of indicators in the field of the European Employment Strategy and the respective monitoring activities. This demands an adjustment of data collection and presentation between the policy fields based on an intensive cooperation.
- Within a pilot-project some municipalities across EU-25 should be selected to apply the list of indicators. This entails firstly an availability check of data covering all indicators we propose. Secondly a procedure of selection and application of indicators within local networks as described below. This negotiation process can start at local level and end in a network of municipalities at the European level. As a result a core list of indicators available and useful for all countries should be worked out. Further a procedure how to select and use indicators for self-evaluation at the local level should be developed. This does not mean that the locally chosen indicators are the same in every country or municipality.
- An availability check of data should be carried out among EU-25 Member States. This can be based on an e-mail inquiry of local actors. To gain access to those actors the existing EU-networks of state bodies, social research and civil society organisations

should be involved. The e-mail inquiry should help to obtain comments concerning the usefulness and significance of the indicators in different contexts. In order to motivate actors to participate an online-based discussion forum should be established as well as the provision of incentives.

- The list of indicators should be discussed with the Council of European Municipalities and Regions – CEMR – and other networks of municipalities across Europe. Additionally, the indicators should be the base for discussion with the Social Partners at the European level. Also many welfare organisations, anti-poverty networks and social enterprises have European umbrella organisations or agencies in Brussels.
- A dissemination of the indicator list at the local level in the Member States can be provided by the above mentioned European Networks. This should be encouraged by the EU.

14.2.5 Use of the indicatorlist at national level

A selection of national agreed but locally collected indicators should be made by a cross-sectoral working group in which representatives/staff from the following institutions/organisations should take part: ministries and bodies in the field of ALMP and social policy and the respective statistical offices and departments, networks of municipalities and local administration as well as civil society organisations.

Additional to the data aggregation based on national selected data comparative studies about ALMP, Social Inclusion and local cooperation practices should be part of the evaluation practices of national labour market agencies. The collected and aggregated data information should be available to all relevant actors and organisations in the labour market policy at local and national level. National selected indicators should be published on internet.

14.2.6 Use of the indicatorlist at local level

The existing strategic policy networks at local level should have the task to gather information and define policies. As one part of it commonly agreed indicators have to be chosen and worked out by all relevant actors in the field of ALMP, among them labour administration, social and school offices, social services, work integration organisations, independent counselling centres for unemployed and other civil society actors. The results of monitoring and evaluation based on the selected indicators should also be an issue of discussions in the strategic policy network at the local level. The networks should therefore be a forum for obligatory reporting by the local responsible institution of ALMP. Additionally obligatory reports from the local to the national level can support the national aggregation of data and reporting to the European level.

Indicators related to administrative practice of Case Management as well as quantitative and qualitative output and outcome indicators should be mainly provided by the responsible administration. The selection of the respective indicators in the framework of local networks should be based on policy demands as well as on data records. Criteria should not be the availability but the feasibility of data.

A local policy network has to count on the cooperation and transparency of the administration. This approach is due to the assumption that the governance of local labour market policy has to change from a New Public Management only related to output measurements towards a governance approach based on a consultation process and willingness to learn.

14.2.7 Some general recommendations concerning the outcome indicators

- The statistical information system of the local authorities in the field of labour market policy should be upgraded with indicators on target groups of measures and projects, profiling groups, time perspective of the measures and the destination of the participants.
- Secondly the social partners and social enterprises should develop a common report system which can help to monitor the measures and the destination of the participants.
- Anonymous inquiries of clients and participants of measures should be obligatory for the public authorities/ local responsible institutions in the field of ALMP.
- In general the statistical information system should be developed more to a longitudinal analysis system.
- Statistical information should be added by discourse procedures to gain information about administrative practice, measures and effects by using the experience of people who have direct contact to unemployed like casemanager, independent counsellors, workintegration or social service organisations. To use this knowledge in a systematic way is also a possibility to compensate lack of statistical data.